OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

OFFICIAL LANGUAGES AUDIT

DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS: POSTS ABROAD AND THE PASSPORT OFFICE

DECEMBER 1983

TABLE OF CONTENTS

		PAGE
	FOREWARD	
	POSTS ABROAD	1
I.	RESPONSIBILITIES AND ACTIVITIES	1
II.	THE AUDIT	2
III.	SUMMARY OF FINDINGS	2
IV.	OFFICIAL LANGUAGES PROGRAMME	4
V.	LANGUAGE OF SERVICE	8
VI.	REPRESENTATION	17
VII.	LANGUAGE OF WORK	19
VIII.	CONCLUSION	24
IX.	LIST OF RECOMMENDATIONS	24
	APPENDIX	30
	THE PASSPORT OFFICE	31
I.	FUNCTIONS AND ORGANIZATION	31
II.	THE AUDIT: OBJECTIVES AND METHODOLOGY	31

.../2

III. SUMMARY OF FINDINGS 32

IV. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS 32

A. POLICY AND PROGRAMME 32
B. LANGUAGE OF SERVICE 34
C. LANGUAGE OF WORK 36
D. PARTICIPATION 38

V. CONCLUSION 38

VI. LIST OF RECOMMENDATIONS 38

FOREWORD

The linguistic audit of the Department of External Affairs, planned for 1982, coincided with the announcement of a major restructuring of the Department to encompass elements from the Department of Industry, Trade and Commerce concerned with foreign trade and economic relations. Because the areas principally affected by the reorganization were all at Headquarters, it was agreed that the audit of posts abroad and the Passport Office could proceed as planned during the period March to August 1982. This report presents the major observations made during the course of the audit and recommendations designed to help the Department comply more fully with the Official Languages Act.

The report describes the situation that existed at the time of the audit. The Department informed us in the autumn of 1983, that it wished to devote as much time as required to studying each of the recommendations and taking the appropriate decisions. Under these circumstances, and with the Department's concurrence, we have published the final version of the report without its detailed reply.

.../2

The audit of the linguistic situation at Headquarters has been deferred to accommodate the reorganization, and the results will be published in a separate report.

The members of the audit teams wish to thank the staff of the Passport Office and the officials in the posts they visited for their co-operation and assistance in carrying out this study.

POSTS ABROAD

I. RESPONSIBILITIES AND ACTIVITIES

The Department's 118 embassies, high commissions, and consulates abroad represent and promote Canadian interests in their host countries and provide consular services to Canadians living or travelling abroad. They are also responsible for presenting to their host countries an image of the Canadian reality, one aspect of which is its linguistic duality. The size and organization of individual posts vary considerably, but all have responsibility for activities and programmes in the following sectors:

A. Political Affairs - maintaining bilateral relations with the host country and, in the case of missions to international organizations, multilateral relations; also reporting on the situation to Ottawa.

B. Trade Promotion and Commercial Relations - promoting and developing a market for Canadian products, technology and expertise, and facilitating contacts for Canadian business representatives.

C. Consular and Passport - providing service to Canadian citizens travelling or living abroad.

D. Immigration - interpreting Canadian immigration policy abroad, screening applicants and issuing visas.

E. Public and Cultural Affairs - promoting knowledge and awareness of Canadian society and culture. These activities are particularly important in London, Paris and Brussels where Canadian Cultural Centres have been established.

II. THE AUDIT

A. Objectives

The purpose of the audit was to determine the extent to which the Department's official languages policy has been developed and applied in its posts abroad: Specifically, in each post visited, the audit teams set out to

1) evaluate the official languages programme and controls;

2) assess compliance with the Official Languages Act in terms of service to the public;

3) examine the extent to which departmental officials, through their programmes and activities, project an image of Canada as a bilingual country;

4) evaluate the use of English and French as languages of work; and

5) examine the rates o participation of the two official languages groups on staff.

B. Method

Teams visited 27 posts in 21 cities in the United States, Central and South America, the Caribbean, Western Europe and North Africa (see Appendix). They gathered information by conducting approximately 175 interviews and analyzing departmental data and documentation related to official languages.

III. SUMMARY OF FINDINGS

The audit teams found that there is considerable variation in the official languages situation from one post to another and that there is no consistent department-wide approach to linguistic matters.

Nevertheless, we may summarize the general situation in the posts as follows:

- There is a certain awareness among Canada-based and locally-engaged staff of the Department's official languages policy and programme, but these tend to be low on the list of priorities, with considerable variation in their implementation, and little or no verification.

- Canadian travellers and residents can normally obtain service in their preferred official language, but bilingual service is not always actively offered and in some posts it is not always readily available;

- There is generally a high degree of bilingualism among Canadian officials, the exception being the commercial sector. The linguistic capabilities of locally-engaged staff are, however, inadequate in some posts;

- Posts could take better advantage of the opportunities that are available to promote the image of Canada as a bilingual country, for example in their information and promotional material and programmes, and in representations to international organizations;

- While opportunities for officers to work in their preferred official language are excellent in a few posts, they are virtually non-existent in others and depend on such factors as the location of the post and the linguistic capabilities of supervisors, colleagues and support staff. There are frequent delays in the arrival of the French versions of communications from Headquarters, and staff in posts believe that their communications are handled more expeditiously by Headquarters when they are written in English; and

- Posts tend to be identified as English-speaking or French-speaking and appointments made accordingly. Thus in some posts there may be no Francophones at all and in others Anglophones may be greatly under-represented.

IV. OFFICIAL LANGUAGES PROGRAMME

A. Policy and Programme

According to departmental policy, posts abroad are considered to be extensions of the National Capital area for official languages purposes. This means that they are required to provide an active offer of bilingual service to the public, as well as opportunities for employees to work in their preferred official language.

Posts are required to reflect the bilingual nature of Canada, both through the linguistic capabilities of their staff and such physical aspects as signs and publications. Heads of Post are responsible and accountable for each facet of the overall activity concerning official languages.

We found that posts have not developed their own official languages programme with objectives specific to their particular needs and activities designed to attain them. Official languages considerations do not figure, for example, in the "Country Programme" that each post prepares annually, although this document is subsequently used by the Official Languages Division at Headquarters to prepare the targeted and real bilingual capacities that appear, for each post, in the Department's Official Languages Plan. Posts are not consulted in this exercise, which is centralized at Headquarters; nor have they any other input into the annual plan.

There is a general consensus that the responsibility for official languages rests with the Head of Post, but rarely is this

responsibility delegated to an official who would take care of the day-to-day administration of official languages matters. Notable exceptions are the Consulate General in New York, the Embassy in Brussels and the Permanent Mission to the United Nations in Geneva, where these matters are handled by the Heads of Administration.

We therefore recommend that:

1. a) **Each post be required to establish an official languages programme with objectives and activities appropriate to its needs and that the main elements of the programme be included in the Department's Annual Plan and Report;**

   b) **Each Head of Post be reminded of his responsibility and accountability for official languages matters.**

The Official Languages Division at Headquarters develops the annual Official Languages Plan and Report and oversees implementation of the programme. It is also responsible for briefing rotational employees prior to assignment and for keeping Heads of Post up-to-date on departmental policies and practices. It does this by circulating the Official Languages Plan and Report, as well as by dispatching directives and informational telexes.

We found, however, that many Canada-based staff have only a sketchy knowledge of the Official Languages Act and, while generally familiar with some of the requirements for bilingual service to the public, few are up-to-date on the latest developments in government policy regarding language of work. Some recalled receiving a briefing on official languages prior to posting, but many did not. Likewise, few officials mentioned seeing official languages directives or information on a regular basis.

We therefore recommend that:

2. a) All rotational staff be required to attend a briefing on official languages prior to taking up a posting and that the briefing include information on language of work, as well as service to the public;

b) Each Head of Post ensure that official languages directives and information documents received from Headquarters are circulated to members of the staff, with additional explanatory notes as appropriate.

B. Controls

The Inspection Service for Foreign Operations visits posts triannually and reviews the linguistic situation as part of its overall inspection. A number of the reports of inspections conducted in 1982 contain fairly detailed assessments of the language of service situation in the posts visited, touching on the linguistic capacities in the various sections, and including pertinent comments on the effectiveness of the linguistic image presented. However, reports of inspections made in 1980 and earlier are limited to a cursory paragraph on official languages, with general statements about the adequacy of reception services and signage. Complaints we have received have led us to question the accuracy of at least one inspection report. The October 1980 report on the New York Consulate General found that "the ability of the Post to serve Canadians in both official languages is satisfactory . . . (and) all bilingual requirements are being well fulfilled". Less than a year later, while investigating a complaint, we learned that the main telephone receptionist there could not speak French and that telephone reception had been unilingual English for years.

We also noted a failure to follow up on the Inspection Service's recommendations. For example, in 1980 it pointed out the lack of French drafting capability at the Seattle Consulate General. In March 1982, the situation was unchanged and letters in French received replies in English, with an apology. Also in 1980 the Inspection Service recommended that the number of Francophone officers at the London High Commission be increased to improve the "Post's capacity to reflect an appropriate Canadian image". In May 1982, there were still only three Francophone officers and no apparent action on the recommendation to produce a four-year plan to improve the balance between Francophone and Anglophone officers. In fairness, however, we should mention that the linguistic aspects of the reception and security services, cited as unsatisfactory in 1980, had improved significantly in 1982.

We therefore recommend that:

3. a) **The scope of the verification carried out by the Inspection Service at posts abroad be enlarged to encompass the post's official languages programme, objectives and controls, as well as the language of work situation;**

   b) **The observations and recommendations made by the Inspection Service be followed up systematically by the Official Languages Division and the Head of Post concerned.**

The visits by the Inspection Service are the only consistent surveillance of the linguistic situation in the posts and the three years between inspections is far too long to wait before weaknesses are brought to light. One or two posts already do spot checks in limited areas, such as telephone reception, but in general there is no monitoring by the posts themselves.

We therefore recommend that:

4. **The posts themselves monitor regularly the official languages situation, together with measures adopted to attain specific goals.**

V. LANGUAGE OF SERVICE

A. Assessment of demand and bilingual capacity

In 1978 Treasury Board approved special arrangements for departments with operations abroad whereby they were exempted from identifying the language requirements of rotational positions, but expected to carry out an assessment of the requirements for language usage in each post abroad.

The Department's Official Languages Plan indicates annually a targeted and a real bilingual capacity for each post abroad, but officers in the posts we visited did not recall being consulted on these target figures. Also, with the exception of the Consulate General in Boston, no one regularly keeps a record of demand for service in each of the official languages. Posts are not, therefore, generally in a position to provide accurate information on their required bilingual capacity.

We therefore recommend that:

5. a) **Posts monitor regularly the demand for services in each of the official languages and that these requirements be included in their annual Country Programme sent to Headquarters;**

   b) **Headquarters take these linguistic requirements into consideration when making appointments to posts abroad.**

The Department enjoys a fairly high level of bilingualism among Foreign Service Officers and rotational management staff, as shown below.

Linguistic profiles of rotational employees

(Date: 31.12.82)

Category and level	Bilingual	%	Unilingual English	%	Unilingual French	%
FS-1D (entry level)	63	50	59	47	4	3
FS-1 - FS-3	952	85.1	162	14.5	4	0.4
EX-1 - EX-5	81	76	25	23	1	1
TOTAL	1,096	81	246	18	9	1

As of 1982 newly-recruited Foreign Service Officers must be bilingual before they receive a posting and have up to two years to attain a medium level proficiency in their second official language. The Department's objective is 95% bilingual capacity in the Foreign Service Officer and management groups.

B. Reception Services

As a rule reception services are handled by employees recruited locally. Canadian officials seem to take it for granted that candidates for these positions know about Canada's official bilingualism. For positions requiring contact with the public, some effort is made to find persons with the suitable qualifications who are also fluent in English and French. Once on staff, however, local personnel receive little direction on how to provide bilingual service.

We therefore recommend that:

6. **Locally-engaged employees be instructed on appointment about the requirements of the Official Languages Act and that those having direct contact with the public be instructed on how to offer service actively in English and French.**

Reception services are, with a few exceptions, available in English and French during normal working hours. In some cases receptionists are unable to speak French or, more rarely, English and at times they fail to identify the post in both official languages. Bilingual service is less regular during lunch breaks and after normal working hours: during breaks, telephonists may be replaced by secretaries who are not always bilingual; and after hours, security guards, many of whom are unilingual, may be responsible for in-person and telephone reception. The trend, however, is to install recorded telephone messages in English and French.

Reception services are rarely monitored, and weaknesses in service may persist for some time before they are corrected. The Embassy in Brussels, however, has adopted a practice of regular checks on telephone reception and the Administration dispatches reminders when lapses occur.

We therefore recommend that:

7. a) **Receptionists be reminded to identify the post in both official languages and that their performance be monitored regularly;**

   b) **Posts find a more permanent solution to the problem of unilingual reception than their current practice of referring enquiries to a linguistically-qualified employee, by redeploying staff and by insisting upon a knowledge of both official languages when recruiting receptionists;**

c) Recorded messages, in English and French, be used everywhere after hours, unless the Department can guarantee that security guards are able to communicate in both languages.

C. Reception Areas

In these areas the post has the opportunity to let the public know the languages in which they may obtain service and to present an image of Canada as a bilingual country. Our teams observed that all posts have a few bilingual signs, but few have completely bilingual signage. In only one post did we see a sign offering service in English and French. The major Canadian daily newspapers and magazines (in English and French) are sent to all posts and are normally available in the reception areas.

As a general rule, material is sent from Canada either in a bilingual format or in separate English and French versions. For example, the Department produces a weekly news summary, printed separately in English, French, Spanish and Portuguese. However, the English and French versions were not always available to the public: copies of the French version were scarce in posts in English-speaking countries, as were copies of the English version in posts where French is the predominant language.

Material produced locally for the information of Canadian visitors to the post is not consistently bilingual. The High Commission in London is an example. Although most of the information it provides for Canadian visitors is bilingual, there are exceptions such as the information sheets on Value Added Tax, Legal Practitioners in London familiar with Canadian Law and Canadian Birth, Marriage and Death Certificates. Another example is the Embassy in Mexico where fully one-third of the material produced by the Consular Section and destined for the Canadian public is not available in French.

We therefore recommend that:

8. a) Posts review all signage in public areas and, where necessary, take action to ensure it is bilingual;

b) The Department supply posts with signs indicating that service is available in English and French;

c) All information material prepared by posts to assist Canadians travelling or residing abroad be available in both official languages.

D. Canadian Cultural Centres and Public Affairs

This sector handles academic and cultural relations, media relations, exhibits and various other information activities. Three of the posts we visited (London, Brussels and Paris) have separate Canadian Cultural Centres and a fourth (New York) is responsible for a Centre for contemporary Canadian art.

The Department's policy is that cultural activities abroad are intended for the local population and, as a result, almost all the information that posts and Cultural Centres provide to the public (calendars of activities, brochures, posters, etc.) is in the language of the host country. Exceptions to this rule are cultural exhibits touring in a number of countries, for which the publicity and exhibit material is produced in both official languages, the trilingual calendars of activities of the Embassy in Rome, and bilingual brochures at the Consulate General in Boston. The Canadian Cultural Centre in Paris discontinued printing its monthly calendar of activities in French and English, thereby depriving the substantial number of English-speaking Canadians visiting and living in Paris of information in their preferred language.

We also think that it is important that the local population form accurate impressions of Canada. As things are, the three Cultural Centres do little to project an image of Canada's linguistic duality. In London, for example, the monthly information bulletins ARTSNEWS, AUDIOVISUAL, and CALENDAR are completely unilingual, the Brussels publication AGENDA is bilingual French and Dutch, and the New York Consulate General also publishes a unilingual ARTSNEWS.

The Department's mandate gives it particular responsibility to convey to the audience abroad an understanding of Canada's bilingual character. The plays, films, concerts and art exhibits it sponsors are all excellent ways to carry out this mandate. An effort is made to include works representative of both linguistic communities, although there is an inevitable and understandable tendency, given language barriers, for programme content to be weighted toward the English side in countries where this language is spoken and toward French in Francophone countries. The Art Gallery in New York presents works by Anglophone and Francophone artists, but all background material is unilingual English. Cultural programmes in countries where a third language is spoken fared somewhat better in presenting a well-balanced mix of Anglophone and Francophone content.

Post libraries and cinematheques are also important sources of information for the local population. As a general rule, posts in countries where English is spoken have a very small proportion of their holdings in French. For example in London only 5% of the books and 3% of the films are in French; in Washington 2% of the library books are in French.

We therefore recommend that Canadian Cultural Centres in particular, and other cultural programmes as applicable:

9. **Reflect Canada's linguistic duality by using both official languages in an appropriate proportion in material produced for exhibitions, cultural activities or other presentations.**

10. Ensure that libraries and cinematheques contain a balanced proportion of works in both official languages.

Our audit teams found that Public Affairs sections and Cultural Centres usually have adequate linguistic capacity to ensure service in both official languages, although, at the Permanent Mission to the United Nations in New York and the High Commission in London, Francophone journalists are not always guaranteed that media relations officers are sufficiently bilingual to deal with complex questions. The Department should ensure that fluently bilingual media relations officers are assigned to missions and posts having contact with Francophone and Anglophone journalists.

As a general rule, news releases are produced in the language of the host country, but when subjects are deemed to be of special interest to the Canadian media, they are available in English and French. Permanent missions to international organizations routinely distribute news releases in both official languages.

E. Consular and Passport Services

Much of this work is handled by locally-engaged staff under the direction of Canada-based officers. The Department is sensitive to the need to provide these services in English and French and, in general, the efforts of the posts to recruit persons with the necessary language skills have been very successful. In many of the European posts the consular and passport duties are ably performed by locally engaged staff of long standing. We noted weaknesses among Canada-based consular officers in Barbados (where there is no French capability) and in Los Angeles and London where the officers have only a rudimentary grasp of French, insufficient to deal with the complex issues that may arise in consular matters.

We therefore recommend that:

11. The Department ensure that consular services in posts abroad have adequate bilingual capacity among officers at all times.

F. Commercial Relations

All the Commercial Officers in the posts we visited are fluent in English. Considerably fewer, however, also speak French. The Commercial Sections in Paris, Brussels, Lisbon and Boston have very good capacity in both official languages; in others there is usually at least one bilingual officer, but frequently key posts are held by unilinguals. No one spoke French in the Commercial Section of the Embassy in Vienna at the time of our visit. As a result, visiting Francophones are required, more often than not, to use English in dealing with Canadian trade officials abroad.

Printed information for Canadians is frequently not available in French. We were unable, for example, to find a French version of the departmental booklet Tips on Terrorism and in Mexico the Embassy's Mexico Market Booklets are printed only in English. At the time of our visit the post was still waiting for translations of brochures they had sent to Ottawa 18 months earlier.

We therefore recommend that:

12. a) The Department take immediate action to increase the French-language skills of Commercial Officers at posts abroad and ensure that each post has adequate French-language capacity in its Commercial Section;

b) The Department take whatever steps are necessary to ensure that information for Canadians doing business abroad is available everywhere in English and French.

Commercial Sections also organize and participate in trade fairs and exhibitions to promote Canadian exports. Rarely do they produce the promotional material in both official languages. The trade fairs are, of course, intended primarily for the local population and it is natural that the exhibits and printed material should be in their language(s). But when that language is other than English or French, English is very often used as well. To present an accurate picture of Canada's linguistic duality English and French should appear in promotional material. In this respect the post in Bogata deserves special mention. Following our visit, the Head of Post arranged to have the publicity brochures for trade fairs produced in Spanish, English and French.

We therefore recommend that:

13. **Commercial Sections at posts abroad use both official languages on a regular basis in their promotional material.**

G. Immigration

In general the linguistic capacity of the Immigration Sections we visited is adequate. Most forms and brochures are provided by Headquarters and are bilingual, or available in separate English and French versions, and information booklets mention the bilingual character of Canada. However, some forms prepared locally are not bilingual and Immigration officials in London regularly send a unilingual English form to the Quebec delegation.

We therefore recommend that:

14. **Forms and form letters prepared by Immigration Sections for use locally be produced in English and French.**

VI. REPRESENTATION

An important part of the Department's mandate is to present an image of Canadian society. We stressed earlier the need for bilingualism among staff and balanced representation of the two official languages communities in the content of cultural programmes in order to convey the idea of official bilingualism. We will now propose some ways in which Foreign Service Officers can enhance the image of Canada as a country where English and French enjoy equal status.

As a general observation we noted a certain reluctance among officials abroad to present a high bilingual profile. For example, their business and invitation cards are unilingual English and French. While we realize that the unilingual format is in keeping with standard diplomatic practice, it means that Canadian officials must exercise special care to ensure that they have adequate stocks in both languages. When the supply of business cards issued by headquarters is depleted, officers may have them reprinted locally and we observed that some then choose a bilingual format.

We therefore recommend that:

15. **The Department ensure either that business cards are bilingual, or that officers have a stock in both official languages.**

There is no standard practice for the use of English and French by officials speaking to local business, academic, cultural or other groups. Some might speak only in the language of the audience, while others might make a few remarks in both English and French, together with a third language in countries where it is spoken. We encourage Heads of Post and their officials to bear in mind the linguistic composition of their audiences and not to forget to use the two official languages when the occasion is appropriate.

There is also considerable variation in the approach taken by Canadian representatives to international organizations in the use of English and French in speeches or interventions. The tendency, however, is to use English, even with organizations where French is also recognized. The Department should encourage its representatives, in particular Francophone officials, to use French more often by providing them with the required material in French. The usual practice is to send documents in English, particularly when the subject matter is related to scientific or economic issues.

We therefore recommend that:

16. **The Department ensure that representatives to international organizations use a balanced mix of English and French, and take steps to facilitate this by providing them on a regular basis with documentation in both languages.**

Finally, the most effective way of projecting a bilingual image is to have in each post abroad a sufficient number of representatives of each language group. The Department-wide participation rate of Francophone Foreign Service Officers is too low at 22.6% and the Department has not been able to improve the situation through its recent recruitment efforts: only 22% of the new Foreign Service Officers in 1982 were Francophone. This matter will be examined in the second phase of the audit dealing with operations at Headquarters.

We noted an overwhelming preponderance of Anglophones in the High Commission in London and a proportion of Francophones in the Embassies in Paris and Brussels that was almost equally distorted. A better mix of English- and French-speaking officers in all posts would go a long way toward presenting a more accurate picture of Canada's bilingual character. It would also make the atmosphere more conducive to working in both languages. The Mission to the European Communities stands out as an example of a good balance between Anglophones and Francophones where, no doubt because of this, the two official languages are used interchangeably.

We therefore recommend that:

17. When making assignments to posts abroad, the Department pay particular attention to achieving a fair proportion of Anglophones and Francophones in each post.

VII. LANGUAGE OF WORK

A. Internal Communications

The Department of External Affairs has abandoned the practice of identifying certain posts as units working in French and has designated all posts bilingual for language-of-work purposes. It has a long way to go, however, before achieving this objective in practice. With the exception of posts situated in Francophone countries and in some third-language countries, such as Spain and Portugal, the usual working language is English.

Post management accords low priority to the use of both official languages in internal communications. Administrative notices are more often than not circulated in English only, or in English and a third language; English is frequently the only language used in meetings and the agenda and minutes are unilingual English. Among the posts we visited, approximately five (notably the embassies in Paris, Brussels and Washington, and the missions to the European Communities and the United Nations in Geneva) routinely circulate administrative notices in English and French. The High Commission in London circulates unilingual notices, with an invitation to staff who want the information in French to communicate with the section concerned.

We therefore recommend that:

18. Heads of Post actively encourage the use of both official languages at meetings, as well as in related agendas and minutes.

19. All internal administrative notices be circulated in English and French, in addition to any third language that may be used.

The audit teams observed that both official languages are rarely used on signs in non-public areas. In countries where a third language is spoken, this language is used together with English or French, but not both. This is particularly noticeable in instructions for emergency situations. We also noted that there are no arrangements for emergency announcements to be made in both official languages over public address systems.

We therefore recommend that:

20. a) All posts review signage in the non-public areas and take measures to ensure that both English and French are used, in addition to any third language that may be required;

b) Personnel responsible for making emergency announcements over the public address system be instructed on how to do so in both official languages, in addition to any third language that may be required.

B. Communications with Headquarters

At least one official in each post cited instances of telexes of a general nature arriving from Headquarters, bearing the footnote, "French to follow". An example that occurred during our visit to European posts was the announcement of a new immigration policy, dispatched in English on April 29 and still awaited in French on May 13. This is not only a source of

irritation to officials abroad, it effectively renders the French version useless since no one is going to await its arrival before taking action. Subsequent to our visit, Headquarters set up a control whereby such telexes are refused by dispatchers if they are not presented simultaneously in English and French.

There remains, however, the problem brought to our attention by officials in the embassies in Brussels, Paris and Algiers. They receive telex messages from Headquarters which they are to present to their host governments - in English only. This creates serious difficulties: the posts do not have translators and there frequently is insufficient time to request a translation from Ottawa. Heads of Post must choose between attempting a translation themselves with the attendant risk of errors or passing the message along in its original language.

We therefore recommend that:

21. **The Department take appropriate measures to ensure that all divisions at Headquarters send messages to be transmitted to the governments of French-speaking and English-speaking countries in the appropriate language.**

Posts have been advised that they may communicate with Ottawa in either official language. However officials responsible for administrative matters who communicate with Headquarters on such subjects as finance, property and security frequently expressed the view that their messages receive quicker attention and perhaps wider distribution if they are written in English. We have also been given to understand that French-speaking political officers may have a similar perception.

We therefore recommend that :

22. **The Department remind posts that they may communicate with all Headquarters divisions in either language and ensure that there is adequate capacity at Headquarters to deal as expeditiously with messages received in French as in English.**

We also observed that there were a number of officers abroad who were unable to work in their first language (in these cases, French) because of a lack of bilingual secretaries.

We therefore recommend that:

23. The Department deploy bilingual secretaries in such a way as to ensure that the official languages requirements of all posts are met.

C. Supervision

The language of supervision is often the one preferred by the supervisor. Many officers mentioned that they chose to write their reports and have their evaluations prepared in their supervisor's first language. A number of supervisors also mentioned that they decided the language in which the performance appraisals would be written. This situation was more prevalent in the United States and Latin America than in the European posts we visited. It should be noted here that in the embassies in Brussels, Paris, Madrid, Lisbon and Algiers, as well as in the delegation to the European Communities, officers said that they encountered no impediment to communicating with their supervisors in the language of their choice.

We therefore recommend that:

24. The Department remind officials abroad of their right to work and be evaluated in their preferred official language and that briefings given prior to postings include details on the implications of this right for supervisors and employees.

D. Language Training

It is particularly important that officers and support staff who have completed official language training have the chance to put their newly-acquired skills to use. In Paris, Brussels and Geneva, we met Anglophones who had become fluent in French because they are living and working in an environment where they can use the language daily. On the other hand we met frustrated language school graduates who found themselves, upon completion of their course, posted to a country where opportunities to use their second official language are minimal.

We also observed that persons working abroad are unfamiliar about their rights to second-language training and frequently worry about whether their proficiency in both languages will be adequate to meet the levels required when they are tested upon their return to Canada.

We therefore recommend that:

25. a) The Department endeavour to assign staff who have just completed second-language training to posts where they will be able to use their second language;

b) The official responsible for official languages in each post have up-to-date information on employees' entitlements to language training.

The Embassy in Washington enjoys the services of a translator cum French-language teacher, who looks after internal translations and in-house language training for Canada-based staff and locally-engaged employees. A resource person of this type could be particularly valuable in large posts where Francophone representation is low.

VIII. CONCLUSION

The Department is fortunate in having a relatively high proportion of bilingual officers. This, together with efforts made by a number of posts to recruit bilingual staff locally, has resulted in a generally acceptable level of service to the public in most of the posts visited. The major weakness in the current situation is that the level and quality of service are entirely too dependent on the interest and sensitivity to official languages of the individuals assigned to the posts. Each post needs an underlying structure, in the form of an official languages programme, to ensure continuity and correct current weaknesses. It is also essential that responsibility for programme implementation be delegated by the Head of Post to an officer on staff and that more adequate controls be implemented.

Our audit paid particular attention to the image presented by our representatives abroad and we found that they sometimes ignored the bilingual character of Canada. Our recommendations are designed to complement and enhance the efforts the Department is already making to project the image of Canada as a country where English and French enjoy equal status.

Finally, although the Department has the potential to create a bilingual working environment in its posts abroad, it has yet to decide to take the steps necessary to bring this about.

IX. LIST OF RECOMMENDATIONS

For convenience, we repeat below the recommendations pertaining to posts abroad, grouped according to the four major themes of the audit.

OFFICIAL LANGUAGES PROGRAMME

We recommend that:

1. a) Each post be required to establish an official languages programme with objectives and activities appropriate to its needs and that the main elements of the programme be included in the Department's Annual Plan and Report;

   b) Each Head of Post be reminded of his responsibility and accountability for official languages matters.

2. a) All rotational staff be required to attend a briefing on official languages prior to taking up a posting and that the briefing include information on language of work, as well as service to the public;

   b) Each Head of Post ensure that official languages directives and information documents received from Headquarters are circulated to members of the staff, with additional explanatory notes as appropriate.

3. a) The scope of the verification carried out by the Inspection Service at posts abroad be enlarged to encompass the post's official languages programme, objectives and controls, as well as the language of work situation,

   b) The observations and recommendations made by the Inspection Service be followed up systematically by the Official Languages Division and the Head of Post concerned.

4. The posts themselves monitor regularly the official languages situation, together with measures adopted to attain specific goals.

LANGUAGE OF SERVICE

We recommend that:

5. a) Posts monitor regularly the demand for service in each of the official languages and that these requirements be included in the annual Country Programme sent to Headquarters;

   b) Headquarters take these linguistic requirements into consideration when making appointments to posts abroad.

6. Locally-engaged employees be instructed on appointment about the requirements of the Official Languages Act and that those having direct contact with the public be instructed on how to offer service actively in English and French.

7. a) Receptionists be reminded to identify the post in both official languages and that their performance be monitored regularly;

   b) Posts find a more permanent solution to the problem of unilingual reception than their current practice of referring enquiries to a linguistically qualified employee, by redeploying staff and by insisting upon a knowledge of both official languages when recruiting receptionists;

   c) Recorded messages, in English and French, be used everywhere after hours, unless the Department can guarantee that security guards are able to communicate in both languages.

8. a) Posts review all signage in public areas and, where necessary, taken action to ensure it is bilingual;

b) The Department supply posts with signs indicating that service is available in English and French;

c) All information material prepared by posts to assist Canadians travelling or residing abroad be available in both official languages.

Canadian Cultural Centres in particular, and other cultural programmes as applicable:

9. Reflect Canada's linguistic duality by using both official languages in an appropriate proportion in material produced for exhibitions, cultural activities and other presentations.

10. Ensure that libraries and cinematheques contain a balanced proportion of works in both official languages.

11. The Department ensure that consular services in posts abroad have adequate bilingual capacity among officers at all times.

12. a) The Department take immediate action to increase the French-language skills of Commercial Officers at posts abroad and ensure that each post has adequate French-language capacity in its Commercial Section;

b) The Department take whatever steps are necessary to ensure that information for Canadians doing business abroad is available everywhere in English and French.

13. Commercial Sections at posts abroad use both official languages on a regular basis in their promotional material.

14. Forms and form letters prepared by Immigration Sections for use locally be produced in English and French.

REPRESENTATION

We recommend that:

15. The Department ensure either that business cards are bilingual, or that officers have a stock in both official languages.

16. The Department ensure that representatives to international organizations use a balanced mix of English and French, and take steps to facilitate this by providing them on a regular basis with documentation in both languages.

17. When making assignments to posts abroad, the Department pay particular attention to achieving a fair proportion of Anglophones and Francophones in each post.

LANGUAGE OF WORK

We recommend that:

18. Heads of Post actively encourage the use of both official languages at meetings, as well as in related agendas and minutes.

19. All internal administrative notices be circulated in English and French, in addition to any third language that may be used.

20. a) All posts review signage in the non-public areas and take measures to ensure that both English and French are used, in addition to any third language that may be required;

b) Personnel responsible for making emergency announcements over the public address system be instructed on how to do so in both official languages, in addition to any third language that may be required.

21. The Department take appropriate measures to ensure that all divisions at Headquarters send messages to be transmitted to the governments of French-speaking and English-speaking countries in the appropriate language.

22. The Department remind posts that they may communicate with all Headquarters divisions in either language and ensure that there is adequate capacity at Headquarters to deal as expeditiously with messages received in French as in English.

23. The Department deploy bilingual secretaries in such a way as to ensure that the official languages requirements of all posts are met.

24. The Department remind officials abroad of their right to work and be evaluated in their preferred official language and that briefings given prior to postings include details on the implications of this right for supervisors and employees.

25. a) The Department endeavour to assign staff who have just completed second-language training to posts where they will be able to use their second language;

b) The official responsible for official languages in each post have up-to-date information on employees' entitlements to language training.

APPENDIX

POSTS VISITED

EMBASSIES

WASHINGTON (U.S.A.)
MEXICO CITY (MEXICO)
BOGOTA (COLUMBIA)
CARACAS (VENEZUELA)
VIENNA (AUSTRIA)
ROME (ITALY)
MADRID (SPAIN)
LISBON (PORTUGAL)
PARIS (FRANCE)
BRUSSELS (BELGIUM)
ALGIERS (ALGERIA)
CAIRO (EGYPT)

HIGH COMMISSIONS

LONDON (GREAT BRITAIN)
GEORGETOWN (BARBADOS)

CONSULATES GENERAL (U.S.A.)

NEW YORK
BOSTON
ATLANTA
SEATTLE
SAN FRANCISCO
LOS ANGELES

PERMANENT MISSIONS TO THE UNITED NATIONS

NEW YORK
GENEVA
PARIS - UNESCO
VIENNA - UNIDO & IAEA
ROME - FAO

MISSION TO THE EUROPEAN COMMUNITIES (BRUSSELS)

PERMANENT DELEGATION TO THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (PARIS)

THE PASSPORT OFFICE

I. FUNCTIONS AND ORGANIZATION

The Passport Office issues passports to the Canadian public and special and diplomatic passports to government officials.

Its headquarters are in the National Capital Region, as are the Central Operations where applications received by mail are processed. Fifteen regional offices process applications delivered in person. Apart from Central Operations, Headquarters includes sections responsible for Policy; Planning; Marketing, Regional and Field Operations; Personnel; and Finance and Administration. The chief or manager of each section reports to the Assistant Under-Secretary of the Passport Branch*, as do the directors of 10 regional offices (Vancouver, Edmonton, Calgary, Saskatoon, Winnipeg, Toronto, Hamilton, Montreal, Quebec and Halifax). The five other offices (Victoria, Windsor, London, Fredericton and St. John's) are headed by managers who report to the regional director in their geographical area.

In all there are approximately 485 permanent and seasonal positions, 280 at Headquarters and 205 in the regional offices.

II. THE AUDIT: OBJECTIVES AND METHODOLOGY

The objectives have been outlined earlier in the section dealing with the audit of posts abroad. Audit teams collected material for this report through interviews with managers and staff at Headquarters in Ottawa and eight regional offices (Halifax, Frederiction, Montreal, Toronto, Winnipeg, Saskatoon, Edmonton and Vancouver), and an analysis of documentation and statistical reports.

* Effective September 1, 1983, the Passport Branch became the Passport Office, headed by a Director General.

III. SUMMARY OF FINDINGS

In general all aspects of service to the public are handled well and staff are fully cognizant of their duties and responsibilities.

The language of work situation, however, leaves something to be desired. In spite of the fact that Francophones are well represented at Headquarters, English predominates as the working language, particularly at the senior levels. Approximately 18% of supervisors are unilingual and a disproportionately large number of performance appraisals are done in English.

Francophones are over-represented in Montreal and Quebec and in the lower administrative levels at Headquarters. They are generally well represented elsewhere at Headquarters, but not in the other regional offices.

IV. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

A. Policy and Programme

As a branch of the Department of External Affairs, the Passport Office follows the Department's official languages policy. Responsibility for the official languages programme rests with the Assistant Under-Secretary of State for the Passport Branch. He has delegated responsibility for the programme, including the interpretation and dissemination of directives received from the departmental Official Languages Division, to the Manager of the Personnel Division. The Chief of Marketing is responsible for overseeing the linguistic situation in the regional offices. Departmental policy is to provide service in both official languages at all times in its regional offices.

Regional directors and managers of divisions are not required to fix official languages objectives specific to their areas of responsibility; nor are they rated on their contribution to the

implementation of the official languages policy as part of the annual performance appraisal system.

We therefore recommend that:

1. **Regional directors and managers establish specific official languages objectives for their sectors and they be held accountable for their achievement.**

In general, staff are well informed about their duties concerning service to the public, but less so regarding their rights and responsibilities in the area of language of work. The linguistic aspects of service to the public figure frequently on the agendas of advisory committee meetings at Headquarters and at the annual meetings of regional directors.

There is no systematic assessment of demand for service in the two official languages, although Headquarters staff assured us that they are able to produce these data easily. However their method of counting envelopes used for mail-in applications does not take account of the growing number of applications made in person. Three regional offices (Montreal, Winnipeg and Saskatoon) have set up their own system to assess the demand for service in English and French. We therefore recommend that:

2. **Headquarters and all regional offices keep up-to-date records of the language preference of their clientele (telephone, in-person and mail-in).**

Passport Office management is sensitive to the need to monitor the linguistic aspects of service to the public and has put a number of controls in place. Supervisors of clerks in contact with the public are responsible for ensuring that they offer service in both official languages, and Headquarters periodically checks telephone reception in the regional offices. Finished

passports are inspected to ensure that they are issued in the same language as the application. In compliance with a 1982 Treasury Board directive, the Passport Office has developed a client satisfaction survey in cooperation with the Department's Official Languages Division. The response has been positive.

B. Language of Service

In the Ottawa and Montreal offices all positions whose incumbents have contact with public have been designated bilingual. As shown in the table below, all the other regional offices have at least one bilingual position. All incumbents, with the exception of one person who is taking language training, meet the requirements of the positions.

Regional Office	Total Permanent Positions	Bilingual Positions
Calgary	7	1
Edmonton	8	1
Fredericton	2	2
Halifax	4	1
Hamilton	5	1
London	4	1
Quebec	5	2
Saskatoon	2	1
St. John's	2	1
Toronto (including North York)	32	3
Vancouver	17	3
Victoria	3	1
Windsor	3	2
Winnipeg	6	2
Total	100	22

Telephone reception is invariably in both official languages and unilingual employees have instructions to refer calls they cannot handle to someone who can. Recorded announcements, where used, are bilingual. Winnipeg, Saskatoon and Halifax have a referral system whereby calls in French may be transferred to Ottawa or another regional office, when their bilingual employees are absent.

All forms are bilingual. Passport application forms are in separate English and French versions but there is no indication on each that the form is available in the other official language. There are some language-related errors in the English form, where the French abbreviation of Newfoundland (T.-N.) appears, and Montreal and Quebec are written in their French form.

We therefore recommend that:

3. The Passport Office correct errors in the English application forms and indicate on each language version that it is available in the other official language.

Although French application forms are available at the Toronto regional office, they are not displayed in the reception area and bilingual brochures are presented with only the English side up.

We therefore recommend that:

4. Regional offices display French passport application forms at all times.

Signage is normally bilingual everywhere, although there are exceptions. For example, the office door sign in Edmonton is not completely bilingual; the building directory where the Vancouver office is located lists External Affairs in English only; and there is a unilingual "no-smoking" sign in the Toronto office.

We therefore recommend that:

5. **Signage be made uniformly bilingual, especially where noted in Edmonton, Vancouver and Toronto.**

C. Language of Work

For language-of-work purposes, Headquarters and the offices in Montreal and Fredericton are considered to be in bilingual regions. The situation is very good in Montreal and Fredericton, but less so at Headquarters.

Central and personnel services, training courses and orientation sessions are all provided in both official languages. Manuals and forms used by employees in performing their duties are produced by the Operational Planning Division which has a control system to ensure they are consistently bilingual. However, instructions and directives issued by the Computer Services Section, and inserted in manuals, are unilingual English.

Headquarters' communications with the regional offices are routinely bilingual with the exception of the Computer Services Section which operates entirely in English. At the time of the audit there were five positions in this section; the Head of Section (vacant and designated bilingual), two programmer positions and two clerical positions (all unilingual English). Subsequently one of the programmer positions was designated bilingual and the linguistic requirements of the position of Head of Computer Services changed to English only. It should be noted that all employees in this section have extensive contact with staff in many areas of the Passport Office.

We therefore recommend that:

6. **The position of Head of Computer Services and one of the clerical positions in that section be designated bilingual and that all directives, instructions and other communications of a general nature be produced in both official languages.**

English predominates as the language of work at Headquarters particularly at the senior levels. Meetings of the Passport Office Advisory Committee, attended by the directors, chiefs and managers, are held in English and the minutes circulated in that language. Likewise English is the only language used at the annual meetings of the regional directors. There is no simultaneous interpretation, but the minutes are prepared in both languages.

We therefore recommend that:

7. **The Passport Office take the necessary steps to ensure that staff may use both official languages at all meetings in bilingual regions, and that agendas and minutes are bilingual.**

A check of the language of performance appraisals revealed the following anomalies: in six cases the employee completed his section in French, but the supervisor wrote his evaluation in English; and in two instances the employee began the report in English and the supervisor completed it in French. Moreover, 70.6% of employees chose to have their evaluations done in English, although only 57% had indicated to the Department that English was their preferred official language.

We therefore recommend that:

8. **Employees at Headquarters be informed of their right to have their performance evaluated in their first official language and the reasons for the discrepancies in the languages used in performance appraisals be investigated and corrective action taken.**

D. Participation

At Headquarters both linguistic groups are equitably represented in the administrative and foreign service group (72% Anglophone and 28% Francophone) but Francophones are over-represented in the administrative support group at 58%. Minority language groups are hardly represented at all in the regional offices. There are no Francophones in the Fredericton, Hamilton, London, Saskatoon, St. John's, Toronto, Victoria and Winnipeg regional offices and no Anglophones in the regional office in Quebec City.

We therefore recommend that:

9. A fairer balance be reached between Anglophones and Francophones in the personnel of the regional offices.

V. CONCLUSION

The Passport Office has succeeded in putting in place procedures and practices to ensure bilingual service to the public. It must now concentrate on making French a full-fledged language of work at Headquarters and the initiative for this must come from the top - management must set the example. Where possible and when opportunities present themselves, efforts should be made to achieve a fair balance of the two official language groups at all levels at Headquarters and in the regional offices.

VI. LIST OF RECOMMENDATIONS

For convenience, we repeat below the recommendations pertaining to the Passport Office, grouped according to the four major themes of the audit.

POLICY AND PROGRAMME

We recommend that:

1. Regional directors and managers establish specific official languages objectives for their sectors and they be held accountable for their achievement.

2. Headquarters and all regional offices keep up-to-date records of the language preference of their clientele (telephone, in-person and mail-in).

LANGUAGE OF SERVICE

We recommend that:

3. The Passport Office correct errors in the English application forms and indicate on each language version that it is available in the other official language.

4. Regional offices display French passport application forms at all times.

5. Signage be made uniformly bilingual, especially where noted in Edmonton, Vancouver and Toronto.

LANGUAGE OF WORK

We recommend that:

6. The position of Head of Computer Services and one of the clerical positions in that section be designated bilingual and that all directives, instructions and other communications of a general nature be produced in both official languages.

7. The Passport Office take the necessary steps to ensure that staff may use both official languages at all meetings in bilingual regions, and that agendas and minutes are bilingual.

8. Employees at Headquarters be informed of their right to have their performance evaluated in their first official language and the reasons for the discrepancies in the languages used in performance appraisals be investigated and corrective action taken.

PARTICIPATION

We recommend that:

9. A fairer balance be reached between Anglophones and Francophones in the personnel of the regional offices.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

Bureau du Commissaire aux langues officielles
66, rue Slater
Ottawa K1A 0T8
Tél. (613) 995-7717

BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

VÉRIFICATION LINGUISTIQUE

MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES:
MISSIONS À L'ÉTRANGER ET
BUREAU DES PASSEPORTS

DÉCEMBRE 1983

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
	INTRODUCTION	
	MISSIONS A L'ÉTRANGER	1
I.	MANDAT ET ACTIVITÉS	1
II.	LA VÉRIFICATION	2
III.	RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS	3
IV.	PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES	4
V.	LANGUE DE SERVICE	9
VI.	PARTICIPATION ÉQUITABLE	19
VII.	LANGUE DE TRAVAIL	21
VIII.	CONCLUSION	27
IX.	LISTE DES RECOMMANDATIONS	27
	ANNEXE	34
	BUREAU DES PASSEPORTS	35
I.	FONCTIONS ET ORGANISATION	35
II.	LA VÉRIFICATION: OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE	35

.../2

III. RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS 36

IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS 36

A. POLITIQUE ET PROGRAMME 36
B. LANGUE DE SERVICE 38
C. LANGUE DE TRAVAIL 40
D. PARTICIPATION 43

V. CONCLUSION 43

VI. LISTE DES RECOMMANDATIONS 43

INTRODUCTION

Le Bureau du Commissaire comptait effectuer une vérification linguistique globale du ministère des Affaires extérieures en 1982. Or, ce projet coïncidait avec une restructuration complète de ce Ministère, auquel devaient être rattachées des composantes du ministère de l'Industrie et du Commerce s'occupant du commerce extérieur et des relations économiques avec l'étranger. Il a donc été convenu de laisser temporairement de côté l'étude des opérations de l'administration centrale -- où se trouvaient tous les secteurs principalement touchés par la réorganisation -- et de procéder à l'étude des missions à l'étranger et du Bureau des passeports. Le présent rapport contient donc l'exposé des principales observations découlant de la vérification effectuée de mars à août 1982, ainsi que les recommandations destinées à aider le Ministère à mieux se conformer à la Loi sur les langues officielles.

Le rapport reflète la situation qui existait au moment de la vérification. A l'automne 1983, suite à la réception du rapport, le Ministère nous a indiqué qu'il tenait à consacrer tout le temps nécessaire pour étudier chacune des recommandations avant de prendre les

.../2

décisions qui s'imposent. C'est pourquoi, en accord avec le Ministère, nous publions maintenant en forme finale ce rapport sans les commentaires détaillés de l'organisme.

La vérification linguistique de l'administration centrale a été différée jusqu'à ce que la réorganisation soit terminée; elle fera ultérieurement l'objet d'un rapport séparé.

L'équipe de vérification tient à remercier le personnel du Bureau des passeports et les agents des missions visitées qui leur ont généreusement apporté leur concours.

MISSIONS A L'ÉTRANGER

I. MANDAT ET ACTIVITÉS

Les 118 ambassades, hauts-commissariats et consulats rattachés au Ministère représentent et favorisent les intérêts canadiens dans leurs pays hôtes et fournissent des services consulaires aux Canadiens qui voyagent ou vivent à l'étranger. Il leur incombe aussi de projeter une image de la réalité canadienne, dont un des aspects est la dualité linguistique. L'envergure et l'organisation des missions varient considérablement d'un endroit à l'autre, mais toutes sont chargées d'activités et de programmes liés aux secteurs suivants:

A. Affaires politiques - entretenir des relations bilatérales avec le pays hôte et, dans le cas des missions auprès d'organisations internationales, des relations multilatérales, et rendre compte de la situation à Ottawa.

B. Promotion et relations commerciales - promouvoir et développer un marché pour les produits, la technologie et le savoir-faire canadiens, et faciliter les contacts aux représentants d'entreprises canadiennes.

C. Assistance consulaire et services de passeports - dispenser les services aux citoyens canadiens voyageant ou vivant à l'étranger.

D. Immigration - interpréter la politique d'immigration du Canada à l'étranger, effectuer la sélection des demandes d'immigration et émettre les visas.

E. Affaires publiques et culturelles - faire connaître la société et la culture canadiennes et favoriser une plus grande sensibilisation à leur égard, notamment à Londres, à Paris et à Bruxelles où il existe des centres culturels canadiens.

II. LA VÉRIFICATION

A. Objectifs

Il s'agissait de déterminer dans quelle mesure le Ministère avait développé sa politique des langues officielles et l'avait mise en application dans ses missions à l'étranger. Ainsi, dans chaque mission visitée, les équipes de vérification ont

1) évalué le programme des langues officielles et les mesures de contrôle afférentes;

2) évalué le service au public au point de vue du respect de la Loi sur les langues officielles;

3) examiné dans quelle mesure les programmes et les activités élaborés par les agents du Ministère réflétaient le caractère bilingue du Canada;

4) évalué l'usage de l'anglais et du français au travail; et

5) examiné les taux de participation des deux groupes de langue officielle au sein du personnel.

B. Méthodologie

Les équipes ont visité 27 missions dans 21 villes des États-Unis, de l'Amérique centrale, de l'Amérique du Sud, des Antilles, de l'Europe de l'Ouest et de l'Afrique du Nord (voir annexe). Pour recueillir des renseignements, elles ont fait environ 175 entrevues, en plus d'analyser les données et la documentation du Ministère se rapportant aux langues officielles.

III. RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS

La situation linguistique varie beaucoup d'une mission à l'autre; il n'y a pas d'approche uniforme en la matière dans l'ensemble du Ministère.

On peut néanmoins brosser un tableau général de la situation :

- le personnel canadien et le personnel recruté sur place sont assez au courant de la politique et du programme des langues officielles du Ministère, mais, en général, ils ne leur accordent pas une très grande importance. Le degré de mise en oeuvre du programme des langues officielles est très variable et il n'y a que très peu ou pas du tout de vérifications;

- les voyageurs et les résidents canadiens peuvent habituellement obtenir les services dans la langue officielle de leur choix, mais les services bilingues ne sont pas toujours spontanément offerts; il arrive même dans certaines missions qu'ils ne soient pas immédiatement disponibles;

- on constate un fort taux de bilinguisme chez les agents canadiens, sauf chez ceux du secteur commercial; dans certaines missions, les connaissances linguistiques du personnel recruté sur place laissent à désirer;

- les missions pourraient tirer meilleur parti des possibilités qui leur sont offertes de faire ressortir le caractère bilingue du Canada, par exemple dans leurs documents, leurs programmes d'information et de promotion et leurs représentations auprès d'organisations internationales;

- dans certaines missions, les agents peuvent très facilement travailler dans la langue officielle de leur choix; ailleurs,

cette possibilité est pratiquement inexistante, compte tenu du pays où est située la mission et des qualifications linguistiques de la direction, des autres agents et du personnel de soutien. La version française des communications émanant de l'administration centrale arrive souvent en retard, et les employés des missions sont persuadés que leurs communications seront traitées plus rapidement à Ottawa si elles sont rédigées en anglais; et

- les missions sont généralement classées comme étant de langue française ou anglaise, et les nominations faites en conséquence. Ainsi, on peut trouver des missions sans aucun francophone et d'autres où les anglophones sont vraiment sous-représentés.

IV. PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES

A. Politique et programme

Conformément à la politique ministérielle, les missions à l'étranger sont considérées, au point de vue des langues officielles, comme des ramifications de la région de la Capitale nationale. C'est dire qu'elles doivent offrir spontanément au public les services dans les deux langues officielles et donner à leurs employés la possibilité de travailler dans celle de leur choix.

Les missions doivent refléter le caractère bilingue du Canada, tant par les qualifications linguistiques de leur personnel que par des éléments matériels comme les affiches et les publications. Les chefs de mission sont responsables de toutes les facettes du programme des langues officielles et doivent rendre des comptes à cet égard.

Nous avons néanmoins constaté que les missions n'ont pas mis au point leur propre programme des langues officielles assorti

d'objectifs spécifiques à leurs besoins et d'activités permettant de les atteindre. Les questions linguistiques n'entrent pas en jeu, par exemple, dans "la programmation par pays" que chaque mission prépare annuellement, même si la Direction des langues officielles de l'administration centrale utilise ensuite ce document pour établir les capacités bilingues visées et réelles des missions, qui paraissent dans le plan des langues officielles du Ministère. Cet exercice se fait entièrement à Ottawa, sans consultation des missions, qui ne participent d'ailleurs à aucune étape de l'élaboration du plan annuel.

Il est généralement admis que les langues officielles relèvent du chef de mission, mais cette responsabilité est rarement déléguée à un agent qui veillerait à leur administration quotidienne. Les exceptions dignes de mention sont le Consulat général de New York, l'ambassade de Bruxelles et la Mission permanente auprès des Nations Unies à Genève, où les langues officielles sont du ressort des chefs de l'administration.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

1. **a) d'exiger que chaque mission établisse un programme des langues officielles assorti d'objectifs et d'activités adaptés à ses besoins et d'inclure les principaux éléments du programme dans le plan et le rapport annuels du Ministère;**

   b) de rappeler aux chefs de mission leurs responsabilités et leur imputabilité à l'égard des langues officielles.

La Direction des langues officielles de l'administration centrale élabore le plan et le rapport annuels des langues officielles et veille à la mise en oeuvre du programme. Il lui incombe également d'informer les employés permutants avant leur affectation et de tenir les chefs de mission au courant des modifications apportées

aux lignes de conduite et aux pratiques. A cette fin, elle distribue le plan et le rapport des langues officielles et envoie des directives et des télex d'information.

Pourtant, il nous est apparu que de nombreux employés canadiens n'avaient qu'une connaissance limitée de la Loi sur les langues officielles et, même s'ils sont conscients en général de la nécessité d'assurer un service bilingue au public, très peu connaissaient les dernières modifications de la politique gouvernementale concernant la langue de travail. Certains se rappelaient avoir été informés au sujet des langues officielles avant leur affectation, mais beaucoup ne s'en souvenaient pas. De même, très peu d'agents pouvaient affirmer avoir régulièrement vu des directives ou de la documentation sur les langues officielles.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

2. **a) d'exiger que tous les employés permutants assistent avant de partir en poste à une séance d'information sur les langues officielles contenant, entre autres, des éléments sur la langue de travail et sur le service au public;**

   b) de voir à ce que tous les chefs de mission fassent circuler les directives et les documents d'information sur les langues officielles envoyés par l'administration centrale en y ajoutant, au besoin, des notes explicatives.

B. Mesures de contrôle

Le Service d'inspection des opérations à l'étranger visite les missions tous les trois ans, et la situation linguistique est un des éléments de ses vérifications. Plusieurs rapports des inspections effectuées en 1982 contiennent des évaluations assez

détaillées à ce sujet; on y retrouve, par exemple, des données sur la capacité linguistique des diverses sections ainsi que des commentaires pertinents sur l'authenticité de l'image linguistique projetée. En revanche, les rapports des inspections de 1980 et des années antérieures se limitaient à un paragraphe très superficiel énonçant des généralités sur la qualité des services de réception et l'affichage. Devant les plaintes que nous avons reçues, nous nous sommes mis à douter de l'exactitude d'au moins un de ces documents. En effet, les auteurs du rapport d'octobre 1980 sur le Consulat général de New York concluaient que "la mission possède la capacité suffisante pour servir les Canadiens dans les deux langues officielles ... (et) toutes les exigences linguistiques sont respectées*". Pourtant, moins d'un an plus tard, au cours de l'instruction d'une plainte, nous avons appris que la réceptionniste du standard principal de New York ne parlait pas français et que la réception téléphonique n'était assurée qu'en anglais depuis des années.

Nous avons aussi constaté que les missions ne tenaient pas compte des recommandations du Service d'inspection. Par exemple, en 1980, le Service soulignait l'absence de personnel capable de rédiger en français au Consulat général de Seattle. En mars 1982, la situation était inchangée; le personnel répondait toujours en anglais aux lettres en français, en présentant des excuses. Encore en 1980, le Service d'inspection recommandait que le nombre d'agents francophones du haut-commissariat de Londres soit augmenté afin que la mission reflète une image plus appropriée du Canada. Or, en mai 1982, il n'y avait toujours que trois agents francophones et, apparemment, les autorités ne prévoyaient pas donner suite à la recommandation de préparer un plan quadriennal visant à améliorer l'équilibre entre Anglophones et Francophones. En toute équité, il faut ajouter que les aspects linguistiques des services de réception et de sécurité jugés insatisfaisants en 1980 s'étaient nettement améliorés en 1982.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

3. a) d'élargir la portée des vérifications effectuées dans les missions par le Service d'inspection pour qu'elles englobent le programme, les objectifs et les mesures de contrôle dans le domaine des langues officielles, de même que la situation de la langue de travail;

   b) de s'assurer que la Direction des langues officielles et le chef de mission intéressé tiennent compte des observations et suivent systématiquement les recommandations du Service d'inspection.

Les visites de ce service sont le seul moyen de surveiller régulièrement la situation linguistique des missions; or, la période de trois ans qui sépare les vérifications est beaucoup trop longue pour que l'on détecte les lacunes. Une ou deux missions vérifient déjà au hasard certains secteurs définis comme la réception téléphonique mais, en général, elles n'exercent aucune surveillance.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

4. de veiller à ce que les missions surveillent elles-mêmes régulièrement la situation des langues officielles, ainsi que les mesures prises pour atteindre les objectifs précis.

---

* Notre traduction

V. LANGUE DE SERVICE

A. Évaluation de la demande et de la capacité bilingue

En 1978, le Conseil du Trésor approuvait des dispositions spéciales pour les ministères exerçant des activités à l'étranger, qui les exemptaient de la désignation linguistique des postes permutants; cependant, il comptait sur les ministères concernés pour effectuer une évaluation des besoins linguistiques dans chaque mission à l'étranger.

Le Plan des langues officielles du Ministère fait état tous les ans d'une capacité bilingue cible et d'une capacité réelle pour ses diverses missions à l'étranger, mais les agents en poste interrogés ne se souvenaient pas d'avoir été consultés à ce sujet. De plus, à l'exception du Consulat général de Boston, aucune mission ne tient de dossier sur la demande dans chacune des langues officielles; il en résulte que la plupart d'entre elles sont incapables de fournir de renseignements précis sur la capacité bilingue que leurs tâches nécessitent.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

5. a) d'exiger que les missions évaluent régulièrement la demande de services dans chacune des deux langues officielles et qu'elles incluent ces données dans "la programmation par pays" qu'elles envoient annuellement à l'administration centrale;

b) de s'assurer que l'administration centrale prenne en considération ces besoins linguistiques au moment de faire les nominations.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le Ministère dispose d'un nombre appréciable d'employés bilingues parmi ses agents du service extérieur et son personnel de gestion permutant.

Profil linguistique des employés permutants
(au 31 décembre 1982)

Catégorie et niveau	Bilingues	%	Unilingues anglophones	%	Unilingues francophones	%
FS-1D (niveau d'entrée en fonctions)	63	50	59	47	4	3
FS-1 - FS-3	952	85,1	162	14,5	4	0,
EX-1 - EX-5	81	76	25	23	1	1
TOTAL	1 096	81	246	18	9	1

Depuis 1982, les agents du service extérieur nouvellement recrutés doivent être bilingues avant d'obtenir une affectation et ils ont jusqu'à deux ans pour atteindre un niveau intermédiaire de maîtrise de leur deuxième langue officielle. Le Ministère s'est fixé un objectif de bilinguisme de 95 p. 100 chez les agents du service extérieur et dans les groupes de gestion.

B. Services de réception

En règle générale, la réception est faite par des employés recrutés sur place. Les agents canadiens semblent tenir pour acquis que les candidats à ces postes connaissent le caractère officiellement bilingue du Canada. Pour les postes nécessitant des contacts avec le public, les responsables s'efforcent de

trouver des personnes compétentes qui, en plus, maîtrisent bien le français et l'anglais. Une fois embauché, cependant, le personnel "local" reçoit très peu de directives sur la manière d'assurer un service bilingue.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

6. **d'informer, dès leur entrée en fonctions, les employés recrutés sur place des exigences de la Loi sur les langues officielles et d'indiquer à ceux qui ont des contacts directs avec le public la façon d'offrir spontanément les services en français et en anglais.**

A quelques exceptions près, la réception se fait convenablement pendant les heures normales de travail. Les réceptionnistes sont parfois incapables de parler français ou, plus rarement, anglais, et il leur arrive de ne pas identifier la mission dans les deux langues officielles. Le service bilingue laisse un peu plus à désirer pendant l'heure du déjeuner et après les heures normales de travail; pendant les pauses, les téléphonistes peuvent être remplacée(e)s par des secrétaires qui ne sont pas toujours bilingues; en dehors des heures normales, les gardes de sécurité, dont bon nombre sont unilingues, peuvent être appelés à assurer la réception en personne et par téléphone. Cependant, il devient de plus en plus courant d'installer des répondeurs automatiques où l'enregistrement est en anglais et en français.

Les services de réception sont rarement surveillés et les irrégularités peuvent persister un certain temps avant d'être corrigées. Il est à remarquer que l'ambassade de Bruxelles effectue des vérifications régulières de l'accueil téléphonique et que, si besoin est, l'administration émet des rappels.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

7. a) de rappeler aux réceptionnistes qu'ils(elles) doivent identifier la mission dans les deux langues officielles, et d'évaluer régulièrement leur rendement à cet égard;

b) d'amener les missions à trouver des solutions permanentes aux problèmes de réception unilingue pour remplacer la pratique actuelle -- qui consiste à adresser les demandes de renseignements à un employé ayant la compétence linguistique voulue -- par la réaffectation du personnel et par l'exigence du bilinguisme au moment du recrutement des réceptionnistes;

c) d'utiliser, après les heures normales de travail, des messages enregistrés en français et en anglais à moins que le Ministère ne puisse garantir que les gardes de sécurité sauront communiquer dans les deux langues.

C. Aires de réception

Dans les missions, les aires de réception sont des lieux privilégiés pour faire savoir au public dans quelles langues elles dispensent leurs services et pour refléter l'image de la dualité linguistique canadienne. Nos équipes ont constaté que toutes les missions possèdent quelques écriteaux bilingues mais que rares sont celles où tous les panneaux sans exception sont dans les deux langues. Une seule mission annonçait la possibilité de se faire servir en français et en anglais. Les principaux quotidiens et magazines canadiens (français et anglais) sont envoyés à toutes les missions, où on les place habituellement à la réception.

En règle générale, les documents venant du Canada sont soit bilingues, soit en versions française et anglaise distinctes. A titre d'exemple, le ministère prépare un résumé de nouvelles hebdomadaire imprimé séparément en anglais, en français, en

espagnol et en portugais. Malheureusement, le français et l'anglais n'étaient pas toujours à la disposition du public: les exemplaires du français étaient rares dans les pays anglophones, et vice-versa.

Les documents d'information produits sur place à l'intention des visiteurs canadiens ne sont pas non plus systématiquement bilingues. Le haut-commissariat de Londres illustre bien cette situation: même si la plupart des imprimés qu'il offre aux visiteurs canadiens sont bilingues, il existe des exceptions comme les dépliants Value Added Tax, Legal Practitioners in London familiar with Canadian Law, et Canadian Birth, Marriage and Death Certificates. Un autre exemple nous est donné par l'ambassade de Mexico où au moins le tiers des documents réalisés par la section consulaire à l'intention des Canadiens n'existe pas en français.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

8. **a) de demander aux missions de revoir toute la signalisation se trouvant dans les aires publiques et de prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent pour les rendre bilingues;**

b) de fournir aux missions des affiches indiquant que le service est disponible en français et en anglais;

c) d'imprimer dans les deux langues officielles tous les documents d'information préparés par les missions et destinés aux Canadiens voyageant ou résidant à l'étranger.

D. Centres culturels canadiens et Affaires publiques

Ce secteur comprend les relations académiques et culturelles, les relations avec les médias, les expositions et diverses autres

activités d'information. Trois des missions visitées (Londres, Paris et Bruxelles) possèdent un centre culturel canadien distinct et une quatrième (New York) s'occupe d'un centre d'art moderne canadien.

La politique du Ministère veut que les activités culturelles à l'étranger soient destinées à la population locale; c'est pourquoi presque toute l'information dispensée au public par les missions et les centres culturels (calendriers des activités, brochures, affiches, etc.) est dans la langue du pays d'accueil. Font exception à cette règle les expositions culturelles présentées dans plusieurs pays, dont la publicité et les pièces sont préparées dans les deux langues officielles, les calendriers d'activités trilingues de l'ambassade de Rome et les brochures bilingues du Consulat général de Boston. Le Centre culturel canadien de Paris a cessé d'imprimer son calendrier mensuel d'activités dans les deux langues officielles, privant ainsi les nombreux Canadiens anglophones de passage à Paris ou y vivant d'information dans leur langue.

Nous estimons aussi qu'il est important que la population locale se fasse une idée exacte du Canada. Dans l'état actuel des choses, les trois centres culturels contribuent très peu à projeter l'image de la dualité linguistique du Canada. A Londres, par exemple, les bulletins d'information mensuels ARTSNEWS, AUDIOVISUAL et CALENDAR sont entièrement unilingues; à Bruxelles, la publication AGENDA est publiée en français et en néerlandais, et au Consulat général de New York, ARTSNEWS est unilingue.

Le mandat du Ministère lui confère la responsabilité particulière de faire comprendre au public étranger le caractère bilingue du Canada. Les pièces de théâtre, les films, les concerts et les expositions artistiques qu'il parraine sont tous d'excellents outils pour remplir sa tâche. Le Ministère s'efforce de présenter des oeuvres représentatives des deux groupes linguistiques mais on

note une tendance inévitable et bien compréhensible à axer le contenu des programmes vers l'anglais dans les pays où l'on parle cette langue, et vers le français dans les pays francophones. A New York, la galerie d'art présente bien des artistes francophones et anglophones, mais toute la documentation n'est qu'en anglais. Dans les pays où il se parle une tierce langue, on constate que le contenu des programmes culturels est mieux réparti entre le français et l'anglais.

Les bibliothèques et les cinémathèques des missions constituent aussi d'excellentes sources d'information pour la population locale. Dans les pays anglophones, les collections sont généralement très réduites en français. C'est le cas, par exemple, de Londres, où seulement 5 p. 100 des livres et 3 p. 100 des films sont en français; à Washington, 2 p. 100 des livres sont en français.

Nous recommandons donc aux centres culturels canadiens d'abord, et aussi aux autres services responsables de programmes culturels:

9. **de refléter la dualité linguistique canadienne par une utilisation équilibrée des deux langues officielles dans les documents produits pour les expositions et autres activités culturelles;**

10. **de doter les bibliothèques et les cinémathèques de collections équilibrées d'oeuvres dans chaque langue officielle.**

Les équipes de vérification ont constaté que les sections des Affaires publiques et les Centres culturels possédaient habituellement un effectif bilingue suffisant pour dispenser les services dans les deux langues officielles. Il reste qu'à la Mission permanente auprès des Nations Unies, à New York, et au haut-commissariat de Londres, les journalistes francophones ne

sont pas toujours assurés que les agents des relations avec les médias maîtrisent suffisamment bien le français pour aborder les questions complexes. Le Ministère devrait veiller à ce que l'on nomme à ces postes des personnes parlant couramment les deux langues lorsqu'il y a des contacts fréquents avec des journalistes anglophones et francophones.

En général, les communiqués de presse paraissent dans la langue du pays hôte, mais lorsqu'on estime que le sujet présente un intérêt particulier pour le public canadien, il en existe aussi des versions française et anglaise. Les missions permanentes auprès des organisations internationales distribuent ordinairement les communiqués de presse dans les deux langues officielles du Canada.

E. Assistance consulaire et services de passeports

La majorité des fonctions rattachées à ces composantes sont assurées par des employés recrutés sur place et relevant d'agents canadiens. Le Ministère est conscient de la nécessité de fournir ces services en anglais et en français et, en général, les efforts déployés par les missions pour recruter du personnel possédant les compétences linguistiques nécessaires ont été couronnés de succès. Dans bon nombre de missions d'Europe, les fonctions d'assistance consulaire et des services de passeports sont parfaitement bien exécutées par du personnel "local" ayant beaucoup d'ancienneté. Nous avons pourtant constaté certaines faiblesses chez les agents consulaires canadiens en poste à la Barbade (où aucun employé ne parle français) et à Los Angeles et à Londres où les agents n'avaient qu'une connaissance très rudimentaire du français, nettement insuffisante pour aborder les questions complexes pouvant surgir dans les affaires consulaires.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

11. de s'assurer que les services consulaires des missions à l'étranger aient toujours une capacité bilingue suffisante parmi leurs agents.

F. Relations commerciales

Tous les agents commerciaux des postes visités maîtrisaient bien l'anglais; cependant, il y en avait beaucoup moins qui parlaient aussi français. Les sections commerciales de Paris, Bruxelles, Lisbonne et Boston possèdent une très bonne capacité dans les deux langues officielles; dans les autres, il y a habituellement au moins un agent bilingue, mais souvent les postes clés sont occupés par des unilingues. Personne ne parlait français à la section commerciale de l'ambassade de Vienne au moment de notre visite. Ainsi, les visiteurs francophones doivent le plus souvent utiliser l'anglais lorsqu'ils ont affaire aux agents commerciaux canadiens à l'étranger.

Il est fréquent que les imprimés destinés aux Canadiens ne soient pas disponibles en français. Par exemple, il a été impossible de mettre la main sur la version française de la brochure ministérielle Tips on Terrorism et, à l'ambassade de Mexico, les Mexico Market Booklets n'existent qu'en anglais. Au moment de notre passage, la mission attendait toujours d'Ottawa la traduction de certaines brochures, demandée 18 mois plus tôt.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

12. a) de faire immédiatement le nécessaire pour accroître la compétence en français des agents commerciaux dans les missions à l'étranger et de veiller à ce que les sections commerciales possèdent une capacité adéquate en français;

b) de prendre toutes les mesures voulues pour que la documentation destinée aux Canadiens qui font des affaires à l'étranger soit disponible partout en anglais et en français.

Les sections commerciales participent à des foires et à des expositions commerciales, et en organisent également, pour promouvoir les exportations canadiennes. Il est très rare qu'elles produisent la documentation dans les deux langues officielles. Les foires visent évidemment la population locale d'abord et avant tout; aussi est-il normal que les expositions et la documentation soient dans la(les) langue(s) du public. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une tierce langue, l'anglais sert aussi très souvent. Afin de présenter une image réelle de la dualité linguistique canadienne, le français et l'anglais devraient avoir leur place dans la documentation. A cet égard, la mission de Bogota mérite une mention spéciale; en effet, après notre visite, le chef de la mission a fait en sorte que les brochures publicitaires des foires commerciales soient réalisées en espagnol, en anglais et en français.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

13. de veiller à ce que les sections commerciales des missions à l'étranger utilisent régulièrement les deux langues officielles du Canada dans leur documentation de promotion.

G. Immigration

En général, la capacité linguistique des sections de l'immigration visitées était convenable. La plupart des formulaires et des brochures qui proviennent de l'administration centrale sont bilingues ou présentés en versions anglaise et française

distinctes. Les brochures d'information font état du caractère bilingue du Canada. Cependant, certains formulaires préparés sur place ne répondent pas aux normes; les fonctionnaires de l'immigration de Londres, par exemple, envoient régulièrement des formulaires unilingues anglais à la délégation du Québec.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

14. de produire en français et en anglais les formulaires et les lettres types préparés par les sections de l'immigration pour emploi local.

VI. PARTICIPATION ÉQUITABLE

Une partie importante du mandat du ministère consiste à refléter la société canadienne. Nous avons déjà rappelé la nécessité du bilinguisme au sein du personnel et de la participation équitable des deux groupes linguistiques officiels dans les programmes culturels afin de véhiculer la notion de dualité linguistique. Nous proposerons maintenant quelques mesures propres à aider les agents du service extérieur à rehausser l'image du Canada comme pays où l'anglais et le français ont un statut égal.

Nous avons observé que les agents à l'étranger sont habituellement peu enclins à faire ressortir le caractère bilingue du Canada. C'est ainsi que les cartes d'affaires et les cartons d'invitation sont unilingues, qu'il s'agisse du français ou de l'anglais. Il est vrai que c'est l'usage dans les milieux diplomatiques, mais cela signifie que les agents canadiens doivent faire en sorte d'avoir une provision suffisante dans chacune des langues. Quand les stocks fournis par l'administration centrale s'épuisent, il arrive que les agents en fassent réimprimer sur place; nous avons noté que certaines personnes choisissent alors une présentation bilingue.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

15. **de faire en sorte que les cartes d'affaires soient bilingues ou que les agents en aient une bonne provision dans les deux langues officielles.**

Il n'existe pas de pratique établie régissant l'usage du français et de l'anglais par les agents qui s'adressent à des groupes commerciaux, universitaires, culturels ou autres. Certains peuvent parler uniquement dans la langue de leur public et d'autres peuvent ajouter quelques remarques en anglais et en français au texte prononcé dans la langue du pays hôte. Nous encourageons les chefs de mission et leur personnel à tenir compte de la composition linguistique de leur public et de ne pas oublier d'utiliser les deux langues officielles lorsque l'occasion s'y prête.

De même, il y a des écarts considérables dans l'attitude adoptée par les représentants canadiens auprès des organisations internationales au chapitre de l'usage du français et de l'anglais dans les allocutions et les interventions. Il existe cependant une forte tendance à utiliser l'anglais plutôt que le français, même lorsque les deux langues sont officiellement reconnues par l'organisation. Le Ministère devrait encourager ses représentants, en particulier les francophones, à utiliser le français plus souvent en leur fournissant la documentation nécessaire dans cette langue. La pratique habituelle est d'envoyer les documents en anglais, particulièrement lorsque le sujet relève du domaine scientifique ou économique.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

16. **d'encourager les représentants auprès des organisations internationales à utiliser un dosage équilibré d'anglais et de français et de prendre les mesures pour faciliter une telle pratique, par exemple en leur fournissant régulièrement de la documentation dans les deux langues officielles.**

Enfin, le meilleur moyen de faire connaftre le bilinguisme du pays est de doter chaque mission d'un nombre suffisant de représentants de chaque groupe linguistique. Dans l'ensemble du Ministère, les francophones occupent 22,6 p. 100 des postes d'agents des services extérieurs. Ce chiffre est faible et le Ministère n'a pas réussi à l'améliorer lors de sa récente campagne de recrutement : en 1982, seulement 22 p. 100 des nouveaux agents étaient francophones. Nous examinerons cette question dans la deuxième partie de la vérification qui traitera des opérations de l'administration centrale.

Les anglophones l'emportent très largement au haut-commissariat de Londres, tandis que dans les ambassades de Paris et de Bruxelles, ce sont les francophones qui prédominent dans des proportions presque identiques. Un meilleur équilibre dans toutes les missions contribuerait largement à rendre une image plus exacte de la dualité linguistique canadienne, sans compter qu'une telle chose favoriserait l'usage des deux langues officielles au travail. La mission auprès des Communautés européennes ressort clairement comme un bon exemple d'équilibre où, sûrement à cause de cela, les deux langues officielles servent indifféremment.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

17. d'apporter une attention particulière à l'atteinte de pourcentages équitables d'anglophones et de francophones dans chaque mission au moment des affectations.

VII. LANGUE DE TRAVAIL

A. Communications internes

Ayant cessé de désigner certaines missions comme des unités travaillant en français, le ministère des Affaires extérieures les

a toutes qualifiées de bilingues aux fins de la langue de travail. Cependant, il reste encore beaucoup à faire avant que l'objectif ne soit atteint dans les faits. A l'exception des missions situées dans des pays francophones et dans quelques pays où l'on parle une tierce langue, comme l'Espagne et le Portugal, la langue habituelle de travail est l'anglais.

Pour les administrateurs des missions, l'usage des deux langues officielles dans les communications internes n'est pas de toute première importance. Les avis administratifs sont le plus souvent distribués en anglais uniquement, ou en anglais et dans une langue autre que le français. L'anglais est souvent la seule langue des réunions; il sert aussi aux ordres du jour et aux procès-verbaux. Parmi les missions visitées, environ cinq (dont les ambassades de Paris, de Bruxelles et de Washington, ainsi que les missions auprès des Communautés européennes et des Nations Unies à Genève) distribuaient tout naturellement les avis administratifs dans les deux langues officielles. Au haut-commissariat de Londres, les avis sont unilingues anglais et on invite le personnel qui désire des renseignements en français à communiquer avec la section concernée.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

18. **de faire en sorte que les chefs de mission encouragent activement l'usage des deux langues officielles lors des réunions ainsi que dans les ordres du jour et les procès-verbaux connexes;**

19. **de faire distribuer tous les avis administratifs internes en anglais et en français, en plus d'une troisième langue s'il y a lieu.**

Les équipes de vérification ont constaté que les deux langues officielles figuraient rarement sur les affiches en dehors des

aires que fréquente le public. Dans les pays où est parlée une troisième langue, celle-ci sert parallèlement à l'anglais ou au français, mais ne voisine pas avec les deux langues officielles. C'est particulièrement frappant dans les consignes d'urgence. Nous avons aussi remarqué qu'il n'était pas prévu de faire des annonces d'urgence dans les deux langues officielles par les systèmes de haut-parleurs.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

20. a) **de s'assurer que toutes les missions revoient la signalisation des aires réservées au personnel et fassent le nécessaire pour que l'anglais et le français soient utilisés, en plus d'une troisième langue s'il y a lieu;**

b) **d'instruire le personnel s'occupant des annonces d'urgence par haut-parleur sur la manière de procéder dans les deux langues officielles, en plus d'une troisième langue s'il y a lieu.**

B. <u>Communications avec l'administration centrale</u>

Au moins un agent par mission a signalé des cas de télex portant sur des domaines généraux arrivant de l'administration centrale avec la mention "français à suivre". Par exemple, pendant la visite des missions européennes, un télex en anglais est arrivé le 29 avril pour annoncer une nouvelle politique d'immigration; or le 13 mai, on attendait toujours la version française. Cela constitue non seulement une source d'irritation pour les agents à l'étranger, mais cela rend inutile le français, puisque personne n'attendra la version française pour agir. A la suite de notre visite, Ottawa a fixé des mécanismes de contrôle autorisant les expéditeurs à refuser l'envoi des télex s'ils ne sont pas présentés simultanément dans les deux langues officielles.

Il restait cependant à régler un autre problème qui a été porté à notre attention par les agents des ambassades de Bruxelles, Paris et Alger. Ceux-ci reçoivent par télex de l'administration centrale des messages en anglais qu'ils doivent présenter au gouvernement de leur pays hôte, ce qui cause de sérieuses difficultés. Les missions, en effet, n'ont pas de traducteurs et n'ont souvent pas le temps de demander une traduction à Ottawa. Deux possibilités s'offrent alors aux chefs de mission : essayer de traduire eux-mêmes le message, prenant le risque de commettre des erreurs, ou le transmettre dans sa langue d'origine.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

21. de prendre les mesures voulues pour s'assurer que toutes les directions de l'administration centrale envoient les messages destinés aux gouvernements des pays francophones et anglophones dans la langue appropriée.

Les employés des missions ont été informés qu'ils pouvaient communiquer avec Ottawa dans la langue officielle de leur choix. Cependant, les agents chargés des questions administratives qui y envoient des communications, qu'il s'agisse de finances, de propriétés ou de sécurité, ont souvent déclaré qu'ils estimaient que leurs messages étaient traités plus rapidement et peut-être diffusés plus largement s'ils étaient écrits en anglais. On nous a laissé entendre que les agents de politique francophones partagaient peut-être ce sentiment.

Nous recommandons en conséquence au Ministère;

22. de rappeler aux missions qu'elles peuvent communiquer avec toutes les directions de l'administration centrale dans l'une ou l'autre langue officielle et de faire en sorte qu'il y ait à Ottawa une capacité suffisante pour traiter aussi rapidement les messages reçus en français que ceux reçus en anglais.

Nous nous sommes aussi aperçus qu'un certain nombre d'agents à l'étranger ne pouvaient travailler dans leur langue première (dans les cas observés, le français) parce qu'il n'y avait pas de secrétaires bilingues.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

23. d'affecter les secrétaires bilingues de façon à répondre aux besoins des missions en matière de langues officielles.

C. Supervision

La supervision se fait souvent dans la langue que préfère le supérieur. Beaucoup d'agents ont déclaré qu'ils choisissaient de rédiger leurs rapports et de faire préparer leur appréciation de rendement dans la langue première de leur chef. Un certain nombre de superviseurs ont aussi révélé qu'ils décidaient de la langue des appréciations, phénomène d'ailleurs plus fréquent aux États-Unis et en Amérique latine qu'en Europe. Signalons ici que les agents des ambassades de Bruxelles, Paris, Madrid, Lisbonne et Alger, et ceux de la délégation auprès des Communautés européennes ont fait savoir qu'ils pouvaient sans aucun problème communiquer avec leurs supérieurs dans la langue de leur choix.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

24. de rappeler à ses agents à l'étranger qu'ils ont le droit de travailler et d'être évalués dans la langue officielle de leur choix, et d'inclure à la séance d'information donnée avant les affectations des renseignements sur les répercussions de ce droit tant pour les superviseurs que pour les employés.

D. Formation linguistique

Il est particulièrement important que les agents et les employés de soutien qui terminent des cours de formation linguistique puissent mettre en pratique leurs connaissances acquises. A Paris, Bruxelles et Genève, nous avons rencontré des anglophones parlant couramment le français parce qu'ils vivaient et travaillaient dans un milieu propice. Par contre, d'autres employés étaient très déçus parce qu'à l'issue de leur formation, ils ont été envoyés en poste dans des pays où les chances d'utiliser leur deuxième langue officielle étaient minimes.

Nous avons aussi trouvé que les personnes en poste à l'étranger ignoraient souvent leur droit à la formation linguistique dans leur langue seconde, et se demandaient si elles étaient suffisamment bilingues pour réussir les tests de langue à leur retour au Canada.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

25. a) de s'efforcer d'affecter le personnel qui vient de suivre des cours en langue seconde à des missions où il pourra mettre ses connaissances à profit;

b) de demander aux agents responsables des langues officielles dans chaque mission de tenir des renseignements à jour sur l'admissibilité des employés à la formation linguistique.

L'ambassade de Washington a un traducteur qui fait aussi office de moniteur de français; il s'occupe des traductions internes et de la formation linguistique des employés canadiens et des employés recrutés sur place. Une personne ressource du genre serait particulièrement utile dans les grandes missions où la participation des francophones est faible.

VIII. CONCLUSION

Le Ministère peut heureusement compter sur une proportion assez élevée d'agents bilingues, ce qui, avec les efforts déployés par un certain nombre de missions pour recruter du personnel bilingue à l'échelon local, a permis d'atteindre un niveau généralement acceptable de service au public dans la plupart des missions visitées. Actuellement, la principale faiblesse à signaler est que le niveau et la qualité des services dépendent entièrement de l'intérêt et du degré de sensibilisation aux langues officielles des personnes en poste. Chaque mission a besoin de structures de base sous la forme d'un programme linguistique afin d'assurer la continuité et de combler les lacunes relevées. Il est de plus essentiel que le chef de mission délègue à un agent la mise en oeuvre de ce programme et que des mesures de contrôle plus rigoureuses soient adoptées.

Au cours de notre étude, nous nous sommes particulièrement attachés à l'image que projetaient nos représentants à l'étranger, ce qui nous a permis de constater qu'ils oublient parfois le caractère bilingue du Canada. Nos recommandations veulent compléter et renforcer les efforts que consent déjà le Ministère pour présenter le Canada comme un pays où le français et l'anglais bénéficient d'un statut égal.

Pour terminer, même si le Ministère a le potentiel voulu pour créer un milieu de travail bilingue dans ses missions à l'étranger, il lui reste à prendre les mesures nécessaires pour que cela devienne réalité.

IX. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Pour fins de commodité, toutes les recommandations formulées dans ce rapport sont reproduites ici selon les quatre principaux thèmes de la vérification.

PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES

Nous recommandons au Ministère:

1. a) d'exiger que chaque mission établisse un programme des langues officielles assorti d'objectifs et d'activités adaptés à ses besoins et d'inclure les principaux éléments du programme dans le plan et le rapport annuels du ministère;

   b) de rappeler aux chefs de mission leurs responsabilités et leur imputabilité à l'égard des langues officielles.

2. a) d'exiger que tous les employés permutants assistent avant de partir en poste à une séance d'information sur les langues officielles contenant, entre autres, des éléments sur la langue de travail et sur le service au public;

   b) de voir à ce que tous les chefs de mission fassent circuler les directives et les documents d'information sur les langues officielles envoyés par l'administration centrale en y ajoutant, au besoin, des notes explicatives.

3. a) d'élargir la portée des vérifications effectuées dans les missions par le Service d'inspection pour qu'elles englobent le programme, les objectifs et les mesures de contrôle dans le domaine des langues officielles, de même que la situation de la langue de travail;

   b) de s'assurer que la Direction des langues officielles et le chef de mission intéressé tiennent compte des observations et suivent systématiquement les recommandations du Service d'inspection.

4. de veiller à ce que les missions surveillent elles-mêmes régulièrement la situation des langues officielles, ainsi que les mesures prises pour atteindre les objectifs précis.

LANGUE DE SERVICE

Nous recommandons au Ministère:

5. a) d'exiger que les missions évaluent régulièrement la demande de services dans chacune des deux langues officielles et qu'elles incluent ces données dans "la programmation par pays" qu'elles envoient annuellement à l'administration centrale;

b) de s'assurer que l'administration centrale prenne en considération ces besoins linguistiques au moment de faire les nominations.

6. d'informer, dès leur entrée en fonctions, les employés recrutés sur place des exigences de la Loi sur les langues officielles et d'indiquer à ceux qui ont des contacts directs avec le public la façon d'offrir spontanément les services en français et en anglais.

7. a) de rappeler aux réceptionnistes qu'ils(elles) doivent identifier la mision dans les deux langues officielles, et d'évaluer régulièrement leur rendement à cet égard;

b) d'amener les missions à trouver des solutions permanentes aux problèmes de réception unilingue pour remplacer la pratique actuelle -- qui consiste à adresser les demandes de renseignements à un employé ayant la compétence linguistique voulue - par la réaffectation du personnel et par l'exigence du bilinguisme au moment du recrutement des réceptionnistes;

c) d'utiliser, après les heures normales de travail, des messages enregistrés en français et en anglais à moins que le ministère ne puisse garantir que les gardes de sécurité sauront communiquer dans les deux langues.

8. a) de demander aux missions de revoir toute la signalisation se trouvant dans les aires publiques et de prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent pour les rendre bilingues;

b) de fournir aux missions des affiches indiquant que le service est disponible en français en en anglais;

c) d'imprimer dans les deux langues officielles tous les documents d'information préparés par les missions et destinés aux Canadiens voyageant ou résidant à l'étranger.

Nous recommandons aux centres culturels canadiens d'abord, et aussi aux autres services responsables de programmes culturels:

9. de refléter la dualité linguistique canadienne par une utilisation équilibrée des deux langues officielles dans les documents produits pour les expositions et autres activités culturelles;

10. de doter les bibliothèques et les cinémathèques de collections équilibrées d'oeuvres dans chaque langue officielle.

Nous recommandons au Ministère:

11. de s'assurer que les services consulaires des missions à l'étranger aient toujours une capacité bilingue suffisante parmi leurs agents.

12. a) de faire immédiatement le nécessaire pour accroître la compétence en français des agents commerciaux dans les missions à l'étranger et de veiller à ce que les sections commerciales possèdent une capacité adéquate en français;

    b) de prendre toutes les mesures voulues pour que la documentation destinée aux Canadiens qui font des affaires à l'étranger soit disponible partout en anglais et en français.

13. de veiller à ce que les sections commerciales des missions à l'étranger utilisent régulièrement les deux langues officielles du Canada dans leur documentation de promotion.

14. de produire en français et en anglais les formulaires et les lettres types préparés par les sections de l'immigration pour emploi local.

15. de faire en sorte que les cartes d'affaires soient bilingues ou que les agents en aient une bonne provision dans les deux langues officielles.

16. d'encourager les représentants auprès des organisations internationales à utiliser un dosage équilibré d'anglais et de français et de prendre les mesures pour faciliter une telle pratique, par exemple en leur fournissant régulièrement de la documentation dans les deux langues officielles.

17. d'apporter une attention particulière à l'atteinte de pourcentages équitables d'anglophones et de francophones dans chaque mission au moment des affectations.

LANGUE DE TRAVAIL

Nous recommandons au Ministère:

18. de faire en sorte que les chefs de mission encouragent activement l'usage des deux langues officielles lors des réunions ainsi que dans les ordres du jour et les procès-verbaux connexes.

19. de faire distribuer tous les avis administratifs internes en anglais et en français, en plus d'une troisième langue s'il y a lieu.

20. a) de s'assurer que toutes les missions revoient la signalisation des aires réservées au personnel et fassent le nécessaire pour que l'anglais et le français soient utilisés, en plus d'une troisième langue s'il y a lieu;

    b) d'instruire le personnel s'occupant des annonces d'urgence par haut-parleur sur la manière de procéder dans les deux langues officielles, en plus d'une troisième langue s'il y a lieu.

21. de prendre les mesures voulues pour s'assurer que toutes les directions de l'administration centrale envoient les messages destinés aux gouvernements des pays francophones et anglophones dans la langue appropriée.

22. de rappeler aux missions qu'elles peuvent communiquer avec toutes les directions de l'administration centrale dans l'une ou l'autre langue officielle et de faire en sorte qu'il y ait à Ottawa une capacité suffisante pour traiter aussi rapidement les messages reçus en français que ceux reçus en anglais.

23. d'affecter les secrétaires bilingues de façon à répondre aux besoins des missions en matière de langues officielles.

24. de rappeler à ses agents à l'étranger qu'ils ont le droit de travailler et d'être évalués dans la langue officielle de leur choix, et d'inclure à la séance d'information donnée avant les affectations des renseignements sur les répercussions de ce droit tant pour les superviseurs que pour les employés.

25. a) de s'efforcer d'affecter le personnel qui vient de suivre des cours en langue seconde à des missions où il pourra mettre ses connaissances à profit;

b) de demander aux agents responsables des langues officielles dans chaque mission de tenir des renseignements à jour sur l'admissibilité des employés à la formation linguistique.

ANNEXE

MISSIONS VISITÉES

AMBASSADES

WASHINGTON (É-U.)
MEXICO (MEXIQUE)
BOGOTA (COLOMBIE)
CARACAS (VÉNÉZUELA)
VIENNE (AUTRICHE)
ROME (ITALIE)
MADRID (ESPAGNE)
LISBONNE (PORTUGAL)
PARIS (FRANCE)
BRUXELLES (BELGIQUE)
ALGER (ALGÉRIE)
LE CAIRE (ÉGYPTE)

HAUTS-COMMISSARIATS

LONDRES (GRANDE-BRETAGNE)
GEORGETOWN (LA BARBADE)

CONSULATS GÉNÉRAUX (É.-U.)

NEW YORK
BOSTON
ATLANTA
SEATTLE
SAN FRANCISCO
LOS ANGELES

MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DES NATIONS UNIES

NEW YORK
GENÈVE
PARIS - UNESCO
VIENNE - ONUDI ET AIEA
ROME - FAO

MISSION AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉNNES (BRUXELLES)

MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (PARIS)

BUREAU DES PASSEPORTS

I. FONCTIONS ET ORGANISATION

Le Bureau émet des passeports aux Canadiens et des passeports spéciaux ou diplomatiques aux représentants du gouvernement.

Son administration centrale se trouve dans la région de la Capitale nationale, tout comme les Opérations centrales, qui sont responsables du traitement des demandes reçues par la poste. Quinze bureaux régionaux s'occupent des demandes présentées en personne. Outre les Opérations centrales, l'administration centrale comprend les sections suivantes: politique; planification; commercialisation, opérations régionales et étrangères; personnel; et finances et administration. Dans chaque cas, le chef ou le gestionnaire fait rapport au Sous-secrétaire d'État adjoint de la Direction centrale des passeports*. Les directeurs des dix bureaux régionaux (Vancouver, Edmonton, Calgary, Saskatoon, Winnipeg, Toronto, Hamilton, Montréal, Québec et Halifax) se rapportent également au Sous-secrétaire d'État adjoint de la Direction centrale des passeports. Les cinq autres bureaux (Victoria, Windsor, London, Fredericton et Saint-Jean, Terre-Neuve) ont à leur tête des gestionnaires qui relèvent du directeur régional de leur entité géographique.

En tout, il y a environ 485 postes permanents et saisonniers, soit 280 à l'administration centrale et 205 dans les bureaux régionaux.

II. LA VÉRIFICATION : OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE

Nous avons déjà décrit les objectifs visés par la vérification dans notre étude sur les missions à l'étranger. Les équipes de vérification ont recueilli la documentation nécessaire à la

---

* A partir du 1er septembre 1983, la Direction centrale des passeports est devenue le Bureau des passeports, coiffée par un directeur général.

préparation de ce rapport en effectuant des entrevues avec des gestionnaires et des membres du personnel de l'administration centrale à Ottawa et de huit bureaux régionaux (Halifax, Fredericton, Montréal, Toronto, Winnipeg, Saskatoon, Edmonton et Vanvouver), puis ont analysé cette documentation ainsi que les rapports statistiques.

III. RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS

En général, tous les aspects du service au public sont satisfaisants et le personnel connaît bien ses fonctions et ses responsabilités.

Malheureusement, du côté de la langue de travail, la situation laisse beaucoup à désirer. Malgré une participation équitable des francophones à l'administration centrale, l'anglais est la langue de travail presqu'exclusive, particulièrement aux échelons supérieurs. Environ 18 p. 100 des superviseurs sont unilingues et un nombre anormalement élevé d'appréciations du rendement se font en anglais.

Les francophones sont sur-représentés à Montréal et à Québec et aux paliers inférieurs de l'administration à Ottawa. Dans l'ensemble, ils sont bien représentés ailleurs à l'administration centrale, mais pas dans les bureaux régionaux.

IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Politique et programme

En tant que Direction du ministère des Affaires extérieures, le Bureau des passeports doit se conformer à sa politique sur les

langues officielles. Le Sous-secrétaire d'État adjoint de la Direction centrale des passeports assume la responsabilité du programme des langues officielles, mais a délégué au gestionnaire de la Direction du personnel ses pouvoirs en la matière, notamment l'interprétation et la distribution des directives qu'envoie la Direction des langues officielles. Le chef de la Commercialisation doit pour sa part superviser la situation linguistique des bureaux régionaux. La politique ministérielle consiste à y assurer systématiquement des services bilingues.

Les directeurs régionaux et les gestionnaires des directions ne sont pas tenus de fixer en matière de langues officielles des objectifs spécifiques à leur sphère d'activité, et leur appréciation annuelle ne tient aucun compte de leur contribution à la mise en oeuvre de la politique à ce sujet.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

1. **d'exiger que les directeurs et les gestionnaires régionaux fixent des objectifs précis en matière de langues officielles pour leur secteur et aient à rendre compte des résultats obtenus.**

Les employés sont en général bien informés de leurs tâches au chapitre du service au public, mais connaissent moins leurs droits et leurs obligations concernant la langue de travail. La dimension linguistique du service au public revient fréquemment à l'ordre du jour des réunions du comité consultatif de l'administration centrale et des réunions annuelles des directeurs régionaux.

Il n'y a pas d'évaluation systématique de la demande de service dans chacune des deux langues officielles, mais le personnel de l'administration centrale nous a assuré qu'il pourrait facilement la chiffrer en comptant tout simplement les enveloppes utilisées pour poster les demandes, méthode qui ne tient pas compte du

nombre croissant de demandes présentées en personne. Trois bureaux régionaux (Montréal, Winnipeg et Saskatoon) ont pourtant constitué leur propre système d'évaluation de la demande en anglais et en français.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

2. **de tenir, à l'administration centrale et dans tous les bureaux régionaux, des dossiers à jour sur les préférences linguistiques de la clientèle (demandes par téléphone, en personne et par la poste).**

La direction du Bureau des passeports, qui reconnaît la nécessité de surveiller les aspects linguistiques du service au public, a adopté un certain nombre de principes directeurs. Les superviseurs des commis qui traitent directement avec le public doivent s'assurer que ceux-ci offrent le service dans les deux langues officielles, et Ottawa vérifie régulièrement la réception téléphonique des bureaux régionaux. Les passeports prêts à être expédiés sont vérifiés afin de s'assurer qu'ils sont bien dans la même langue que la demande. Conformément à une directive du Conseil du Trésor de 1982, le Bureau des passeports a mis au point, en collaboration avec la Direction des langues officielles du Ministère, un sondage sur le degré de satisfaction des clients. La réponse a été positive.

B. Langue de service

Aux bureaux d'Ottawa et de Montréal, tous les postes dont les titulaires traitent directement avec le public sont désignés bilingues. Comme le montre le tableau ci-dessous, tous les autres bureaux régionaux comptent au moins un poste bilingue. Tous les titulaires, sauf un en formation linguistique, répondent aux exigences requises.

Bureau régional	Nombre de postes permanents	Postes bilingues
Calgary	7	1
Edmonton	8	1
Fredericton	2	2
Halifax	4	1
Hamilton	5	1
London	4	1
Québec	5	2
Saskatoon	2	1
Saint-Jean (Terre-Neuve)	2	1
Toronto (y compris North York)	32	3
Vancouver	17	3
Victoria	3	1
Windsor	3	2
Winnipeg	6	2
Total	100	22

Partout, la réception téléphonique est assurée dans les deux langues officielles et les employés unilingues ont reçu consigne de transmettre à un collègue compétent les appels dont ils ne peuvent s'occuper. Tous les messages enregistrés sont bilingues. Winnipeg, Saskatoon et Halifax possèdent un système qui permet d'acheminer les appels en français à Ottawa ou dans un autre bureau régional lorsque leurs employés bilingues sont absents.

Tous les formulaires sont bilingues. Ceux de demande de passeport sont en versions anglaise et française distinctes, mais on ne signale pas sur le formulaire sa disponibilité dans l'autre langue officielle. Le texte anglais comporte quelques erreurs; par exemple, on y retrouve l'abréviation française T.-N. pour désigner Terre-Neuve, et Montréal et Québec sont écrits avec des accents.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

3. **de demander au Bureau des passeports de corriger les erreurs qui se sont glissées dans les formulaires de demande anglais et d'indiquer sur chaque version qu'il en existe aussi une dans l'autre langue officielle.**

Le public peut se procurer des formulaires de demande en français au bureau régional de Toronto, mais ils ne sont pas en évidence dans la salle de réception; de plus, les brochures d'information bilingues sont présentées du côté anglais.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

4. **de demander aux bureaux régionaux de mettre toujours bien en vue des formulaires de passeport en français.**

Les affiches sont habituellement bilingues partout, mais il y a quelques exceptions. Par exemple, l'écriteau apposé sur la porte du bureau d'Edmonton n'est pas entièrement bilingue; le nom français du Ministère ne figure pas au tableau des occupants de l'immeuble où se trouve le bureau de Vancouver; et il y a une affiche d'interdiction de fumer unilingue anglaise à Toronto.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

5. **de rendre systématiquement bilingue la signalisation, surtout là où elle fait défaut, soit à Edmonton, à Vancouver et à Toronto.**

C. Langue de travail

Aux fins de la langue de travail, l'administration centrale et les bureaux de Montréal et de Fredericton sont considérés comme étant dans des régions bilingues. La situation est excellente dans ces deux villes, mais moins reluisante à l'administration centrale.

Les services personnels et les services centraux, les cours de formation et les séances d'orientation sont tous dispensés dans les deux langues officielles. Les manuels et les formulaires utilisés par les employés sont produits par la Direction de la planification opérationnelle, qui possède un système de contrôle permettant d'assurer leur bilinguisme. Cependant, les instructions et les directives de la Section des services informatiques, insérées dans les manuels, sont unilingues anglaises.

Les communications de l'administration centrale avec les bureaux régionaux sont habituellement bilingues, sauf celles de la Section des services informatiques, qui travaille exclusivement en anglais. Au moment de notre étude, cette section comptait cinq postes: celui du chef (vacant, désigné bilingue), deux de programmeur et deux de commis (tous quatre unilingues anglais). Par la suite, un des postes de programmeur a été désigné bilingue, tandis que le profil linguistique du poste de chef a changé, devenant unilingue anglais. Il faut souligner que tous les employés de cette section traitent fréquemment avec le personnel de nombreux secteurs du Bureau des passeports.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

6. **de désigner bilingues les postes de chef des Services informatiques et d'un des commis de la section et de produire dans les deux langues officielles toutes les directives, instructions et autres communications de nature générale.**

Le français n'est pas suffisamment employé aux échelons supérieurs. Les réunions du Comité consultatif du Bureau des passeports auxquelles participent les directeurs, les chefs et les gestionnaires se déroulent en anglais et les procès-verbaux sont distribués dans cette langue.

L'anglais est aussi la seule langue utilisée lors des réunions annuelles des directeurs régionaux. Il n'y a pas de service d'interprétation simultanée, mais les procès-verbaux sont préparés dans les deux langues officielles.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

7. **de faire le nécessaire pour que le personnel puisse utiliser les deux langues officielles à toutes les réunions dans les régions bilingues et de préparer des ordres du jour et des procès-verbaux bilingues.**

Une vérification de la langue des appréciations du rendement a révélé les anomalies suivantes: dans six cas, les employés ont rempli leur partie en français, mais les supérieurs ont fait l'évaluation en anglais; dans deux autres cas, des employés ont commencé leur évaluation en anglais et leurs supérieurs les ont complété en français. De plus, 70,6 p. 100 du personnel a choisi d'être évalué en anglais, alors que seulement 57 p. 100 avait indiqué au Ministère que l'anglais était sa langue officielle préférée.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

8. **d'informer les employés de l'administration centrale de leur droit d'être évalués dans leur langue officielle première et de chercher les raisons des écarts entre la langue utilisée dans les appréciations du rendement et les préférences linguistiques des employés, puis d'apporter les correctifs nécessaires.**

D. Participation

A l'administration centrale, les deux groupes linguistiques sont équitablement représentés dans la catégorie "administration et service extérieur" (72 p. 100 d'anglophones et 28 p. 100 de francophones). Mais les francophones sont sur-représentés dans le groupe du soutien administratif (58 p. 100). Les groupes minoritaires de langue officielle sont à peine représentés dans les bureaux régionaux. C'est ainsi qu'il n'y a pas de francophones à Fredericton, Hamilton, London, Saskatoon, Saint-Jean, Toronto, Victoria et Winnipeg, et aucun Anglophone à Québec.

Nous recommandons en conséquence au Ministère:

9. d'établir un meilleur équilibre entre la participation anglophone et francophone dans le personnel des bureaux régionaux.

V. CONCLUSION

Le Bureau des passeports a réussi à mettre en place les modalités et les méthodes qui permettent d'assurer un service bilingue au public. Il doit maintenant s'attacher à ce que le français devienne une langue de travail à part entière à l'administration centrale; pour ce faire, l'initiative doit venir des échelons supérieurs -- la direction doit donner l'exemple. Dans la mesure du possible, et lorsque les occasions se présentent, il faudrait s'efforcer d'atteindre un juste équilibre des deux groupes de langue officielle à tous les échelons de l'administration centrale et des bureaux régionaux.

VI. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Pour fins de commodité, toutes les recommandations formulées dans ce rapport sont reproduites ici selon les quatre principaux thèmes de la vérification.

POLITIQUE ET PROGRAMME

Nous recommandons au Ministère:

1. d'exiger que les directeurs et les gestionnaires régionaux fixent des objectifs précis en matière de langues officielles pour leur secteur et aient à rendre compte des résultats obtenus.

2. de tenir, à l'administration centrale et dans tous les bureaux régionaux, des dossiers à jour sur les préférences linguistiques de la clientèle (demandes par téléphone, en personne et par la poste).

LANGUE DE SERVICE

Nous recommandons au Ministère:

3. de demander au Bureau des passeports de corriger les erreurs qui se sont glissées dans les formulaires de demande anglais et d'indiquer sur chaque version qu'il en existe aussi une dans l'autre langue officielle.

4. de demander aux bureaux de mettre toujours bien en vue des formulaires de passeport en français.

5. de rendre systématiquement bilingue la signalisation, surtout là où elle fait défaut, soit à Edmonton, à Vancouver et à Toronto.

LANGUE DE TRAVAIL

Nous recommandons au Ministère:

6. de désigner bilingues les postes de chef des Services informatiques et d'un commis de la section et de produire dans les deux langues officielles toutes les directives, instructions et autres communications de nature générale.

7. de faire le nécessaire pour que le personnel puisse utiliser les deux langues officielles à toutes les réunions dans les régions bilingues et de préparer des ordres du jour et des procès-verbaux bilingues.

8. d'informer les employés de l'administration centrale de leur droit d'être évalués dans leur langue officielle première et de chercher les raisons des écarts entre la langue utilisée dans les appréciations du rendement et les préférences linguistiques des employés, puis d'apporter les correctifs nécessaires.

PARTICIPATION

Nous recommandons au Ministère:

9. d'établir un meilleur équilibre entre la participation anglophone et francophone dans le personnel des bureaux régionaux.

POOR

QUALITY

ORIGINAL